

**TAMPEREEN YLIOPISTO**

**Johtamiskorkeakoulu**

---

**ANNE-MARIE KYRÖJOKI-METSÄNEN**

**TALOUS- JA RAHALIITON TOIMIELINTEN KAUTTA TOTEUTUVA DEMOKRATIA  
JÄSENVALTIOITA KOSKEVASSA FINANSSIOIKEUDELLISESSA SÄÄNTELYSSÄ**

---

---

**Pro Gradu -tutkielma**

**Julkisoikeus**

**2014**

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KYRÖJOKI-METSÄNEN, ANNE-MARIE: Talous- ja rahaliiton toimielinten kautta toteutuva demokratia jäsenvaltioita koskevassa finanssioikeudellisessa sääntelyssä

Pro Gradu -tutkielma, XVIII + 109 s.

Julkisoikeus

Joulukuu 2014

---

Tutkimuksessa tarkastellaan Euroopan unionin talous- ja rahaliiton (EMU) finanssipoliittisia oikeussäännöksiä niiltä osin, kun ne sääntelevät liiallista julkistalouden alijäämää ja liian suurta julkista velkaa. Tutkimusta koskeva Euroopan unionin oikeussääntely on rajattu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (EUVL N:o C 326, 26.10.2012) 126 artiklan avulla.

*Tutkimustehtävänä on selvittää, miten liiallista julkisen talouden alijäämää ja liian suurta julkista velkaa koskevat säännökset heijastavat demokratian toteutumista Euroopan unionin toimielimissä ja niiden kautta toteutuvassa kansallisessa parlamentarismissa?*

Tutkimuksen metodologinen perusta on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Oikeusdogmatiikalla tavoitellaan voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämistä ja tulkintaa oikeutta systematisoimalla, analysoimalla sekä kriittisesti arvioimalla. Oikeusteorian osalta Kaarlo Tuorin teos Kriittinen oikeuspositivismi on tutkimuksen kannalta tärkeä. Tutkimus keskittyy EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden väliseen soveltamisen kenttään. Tutkimuksessa esiintyy ajoittain poliittisia ja taloudellisia näkökulmia. Oikeuslähteistä tärkein on voimassa oleva oikeus ja lainvalmisteluaineisto.

Jäsenvaltiot eivät ole noudattaneet julkista taloutta koskevia budjettisäännöksiä mikä on tuonut EMU:n haurauden ja ristiriidat esille. Ratkaisua tähän ongelmaan on haettu Euroopan unionin finanssipoliittisen oikeussääntelyn tiivistämisellä. Talous- ja rahaliiton finanssipoliittisen sääntelyn lisääntymisen on katsottu kaventaneen jäsenmaiden finanssipoliittista suvereniteettia joka on puolestaan heikentänyt demokratian toteutumista.

Kansallista budjettivaltaa rajoittavien EU-oikeudellisten finanssipoliittisten oikeussäännösten tulisi olla johdettavissa kansalaistahdosta. Kansallisella tasolla läpinäkymättömät, talouden pakottamat ja jäsenvaltioiden kesken epätasa-arvoiset unionin päätökset ovat kuitenkin vähitellen syöneet jäsenvaltioiden kansalaisten keskuudessa EMU:n oikeusnormien legitimiisyyttä.

Kansallisen parlamentarismien tulisi taata EU:n toimielinten kautta liiallisen julkisen talouden alijäämän ja liian suurta julkista velkaan koskevien oikeussäännösten demokraattinen legitimitetti, jotta demokratiavaje saataisiin korjattua talous- ja rahaliitossa.

# SISÄLLYS

Lähteet	VII
Lyhenteet	XVIII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely	1
1.2 Tutkimustehtävä ja sen rajaus	6
1.3 Tutkimuksen lähdeaineisto	8
1.4 Metodi	9
2 KANSALLE KUULUVA FINANSSIVALTA	12
2.1 Demokratia	12
2.1.1 Kansalle kuuluva valtiovalta	12
2.1.2 Valtion suvereenisuus ja edustuksellinen demokratia	13
2.1.3 Demokratia ja parlamentarismi	16
2.1.4 Eduskunnan ensisijaisuus	18
2.2 Finanssivalta	20
2.2.1 Eduskunnalle kuuluva finanssivalta	20
2.2.2 Finanssisuvereniteetti	22
2.2.3 Finanssipolitiikka	24
3 SUOMEN OIKEUSJÄRJESTYS JA EUROOPAN UNIONIN OIKEUSJÄRJESTYS	26
3.1 Jäsenvaltion unionille valtiosääntöisesti siirtämä toimivalta	26
3.1.1 EMU:n finanssipoliittiset oikeussäännökset	26
3.1.2 Jäsenvaltiolta unionille valtiosääntöisesti siirretty toimivalta	30
3.1.3 Euroopan unioni – rinnakkainen ja rajoitetusti etuoikeutettu	33
3.2 Jäsenvaltion asema EU:n päätöksenteossa	34
3.2.1 Suomen valtioelinten toimivalta Euroopan unionin asioissa	34
3.2.2 Toissijaisuusperiaate jäsenvaltion suvereniteetin tukena	36

3.3	Euroopan unionin toimielimet	37
3.3.1	Eurooppa-neuvosto	37
3.3.2	Ecofin-neuvosto	38
3.3.3	Euroryhmä	39
3.3.4	Euroopan parlamentti	40
3.3.5	Euroopan komissio	42
3.3.6	Epävirallinen eurohuippukokous, parlamenttien välinen kokous ja talous- ja rahoituskomitea	43
3.4	Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden oikeuskulttuureiden erilaisuus demokratian näkökulmasta	44
3.4.1	Demokratian ilmeneminen oikeuden syvärakenteessa	44
3.4.2	Euroopan unionin oikeuden siirtämisestä syntyvä ongelma	47
3.4.3	Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden erilaisista oikeuskulttuureista kumpuava demokratiaongelma	49
3.4.4	Demokratian legitimizeetti	51
4	TOIMIELINTEN TOIMIVALTUUDET LIALLISIA ALIJÄÄMIÄ KOSKEVIEN OIKEUSSÄÄNNÖSTEN TOTEUTTAMISESSA	53
4.1	Velvollisuus välttää liallisia julkisen talouden alijäämiä	53
4.1.1	Liiallisen alijäämän rajat	53
4.1.2	No bail out -periaate liiallisen alijäämäsäännöksen tukena	54
4.2	Liallisia alijäämiä koskeva valvonta ja sanktiointi	57
4.2.1	Liiallisten alijäämien poikkeuksellisuus ja väliaikaisuus	57
4.2.2	Liiallisten alijäämien arviointi ja toteaminen	58
4.2.3	Liiallisen alijäämän olemassaolo ja sen korjaaminen	59
4.2.4	Jäsenvaltiolle määrättävät sanktiot	60
4.3	Sixpack ja twopack vakaus- ja kasvusopimuksen jälkikäteisen osion vahvistajana	64
4.3.1	Täytäntöönpanon tehostamisasetus	64
4.3.2	Julkisen talouden kehysvaatimukset	65
4.3.3	Alijäämien ennaltaehkäisy	67

5	LIALLISEN ALIJÄÄMÄN ENNALTAEHKÄISY TOIMIELINTEN TOIMIVALTUUKSIEN NÄKÖKULMASTA	69
5.1	Talouspolitiikan yhteensovittaminen ja monenvälinen valvonta	69
5.1.1	Laajat suuntaviivat	69
5.1.2	Vakaushjelma	70
5.1.3	Komission ja neuvoston roolijako	72
5.1.4	Keskipitkän aikavälin tavoitteista poikkeaminen	73
5.1.5	Talouspolitiikan koordinointi eurooppalaisen ohjausjakson ja taloudellisen vuoropuhelun avulla	74
5.2	Sixpack ja twopack vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion vahvistajana	75
5.2.1	Makrotalouden epätasapainon ennaltaehkäisy ja korjaaminen	75
5.2.2	Täytäntöönpanotoimet liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi	77
5.2.3	Valvonnan tehokas täytäntöönpano	78
5.2.4	Ennakovalvonta-asetus	79
5.2.5	Tehostettu valvonta	81
6	BUDJETTISUVERENITEETIN KAVENTUMISEN MYÖTÄ HEIKENTYNYT DEMOKRATIA	84
6.1	Sopimus talousunionin vahvistamisesta budjettisuvereniteetin kaventajanamme	84
6.2	Perustuslakivaliokunnan perussopimuslähtöinen tulkintajatkumo	88
6.3	Budjettisuvereniteetin heikentämä demokratia	91
7	PÄÄTÖSVALLANJAKO EMU:N TOIMIELIMISSÄ ALIJÄÄMÄSÄÄNNÖSTEN OSALTA	93
7.1	Toimielinten keskinäinen rooli alijäämä säännösten ja niitä koskevan valvonnan osalta	93
7.2	Jäsenvaltion mahdollisuus vaikuttaa EMU:n toimielinten päätöksentekoon	98

7.3	Kansallisten parlamenttien asema ja niiden välinen yhteistyö	102
8	LOPPUPÄÄTELMÄT	104

## LÄHTEET

- Aalto, Pekka*: Euroopan yhteisö(t). Yhteisöjen oikeus. *Encyclopaedia Iuridica Fennica*, VI Kansainväliset suhteet. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1998.
- Antola, Esko*: Raha ilman valtiota? Turku 2003.
- Bagus, Philipp*: Euro eksyksissä. Yhteisvaluutta nykymuodossaan on itsetuhoinen järjestelmä. Helsinki 2011.
- Bok, Hilary*: ”Baron de Montesquieu, Charles-Louis de Secondat.”  
Sivustolla Edward N. Zalta (toim.): The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2003 Edition). ><http://plato.stanford.edu/archives/fall2003/entries/montesquieu/> (29.4.2013).
- Budjettisanasto*: Valtiovarainministeriö. Helsinki 2001.
- Eerola, Risto*: Euroopan yhteisöjen oikeus. EY-oikeuden erityispiirteet. *Encyclopaedia Iuridica Fennica*, VI Kansainväliset suhteet. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1998.
- El-Agraa, Ali M*: The European Union. Economics and Policies. Cambridge 2011.
- Euroopan keskuspankki*. Vuosikertomus 2011. Euroopan keskuspankki 2012. Frankfurt am Main, Germany.
- Harlow, Carol*: Accountability in the European Union. Oxford University Press 2002.
- Hirvonen, Ari*: Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki 2012.
- Hyvärinen, Anna*: Vahva ja riippumaton euroopan komissio? *Oikeus* 2013 (42); 3: 284–303.
- Joutsamo, Kari & Aalto, Pekka & Kaila, Heidi & Maunu, Antti*: Eurooppaoikeus. Kolmas uudistettu painos. Jyväskylä 2000.
- Jyränki, Antero*: Oikeuden kielet: oikeus ja oikeudellinen ajattelu monikielisessä maailmassa. Turku 1999.
- Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. Helsinki 2003.
- Jyränki, Antero & Husa, Jaakko*: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.
- Jääskinen Niilo*: Euroopan unioni. Oikeudelliset perusteet. Helsinki 2007.
- Jääskinen, Niilo*: Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Helsinki 2008.
- Kurri, Samu*: Euroalueen talouspoliittinen koordinaatio: mitä on tehty ja miksi? *Euro & talous* 1/2012, s. 39–51.
- Korkman, Sixten*: Talous ja utopia. Jyväskylä 2012.
- Lavapuro, Juha*: Uusi perustuslakikontrolli. Helsinki 2010.
- Leino-Sandberg, Päivi & Salminen, Janne*: Eurokriisin demokratiaulottuvuuksia. *Lakimies* 3/2013, s. 390–413.

- Myllymäki, Arvo*: Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Juva 2007.
- Ojanen, Tuomas & Haahe, Arto*: EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Helsinki 2007.
- Patomäki Heikki*: Eurokriisin anatomia. Mitä globalistaation jälkeen? Riika 2012.
- Pihkala, Erkki*: Yhdentyvä Eurooppa. Euroopan unionin taloushistoriaa. Tampere 2008.
- Pulkkinen, Tuija*: Valtio ja vapaus. Jyväskylä 1989.
- Puetter Uwe, The Informal Eurogroup: A New Working Method and a Institutional Compromise. Constitutionalism Web-Papers, ConWeb No.2/2001. <<http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/ConWEBFiles/Filetoupload,38358,en.pdf>>.
- Pöysti, Tuomas*: Pääosa virallisen vastaväittäjän, hallinto-oikeuden dosentti, OTT Tuomas Pöystin Tampereen yliopiston kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunnalle antamasta, 21.12.2009 päiväystä lausunnosta. Wacker, Jani: Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Lakimies 3/2010. s. 461–471.
- Raitio, Juha*: Eurooppaoikeuden tavoitteet ja johtavat periaatteet. Saarijärvi 1998.
- Raitio, Juha*: Euroopan integraatio ja Euroopan unionin rakenteet. Helsinki 2011.
- Raunio, Tapio*: Liittovaltiot. Federalismin teoria ja arki. Tampere 2002.
- Rautiainen, Pauli & Hyvärinen, Anna*: Näkökulmia suomalaiseen demokratiaan. Uusi ja vanha demokratia. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 7/2013, 49–66.
- Rehn, Olli*: Uusi institutionalismi EU-tutkimuksessa: Suurista integraatioteorioista päätöksenteon ja verkostojen tutkimukseen. Poliitikka 39:2, s. 132–145.
- Rehn, Olli*: Myrskyn silmässä. Helsinki 2012.
- Rosas, Allan & Armati, Lorna*: EU Constitutional Law An Introduction. Oxford and Portland, Oregon 2012.
- Scheinin, Martin*: EMU ja demokratia. Kansantaloudellinen aikakauskirja. 93 – vsk. – 2/1997.
- Steinbach, Armin*: The Lisbon Judgement of the German Federal Constitutional Court – New Guidance of the Limits of European Integration? German Law Journal Vol. 11 No. 04, 2010, s. 367–390.
- Taloustermit tutuiksi*, tietosivu No 6/ 2011. Ulkoasiainministeriö, Eurooppatiedotus.
- Tuori, Kaarlo*: The European financial crisis – constitutional aspects and implications. EUI working papers law 2012/28, department of law.



- Tuori, Kaarlo*: Ideologiakritiikistä kriittiseen positivismiin. Minun metodini. Helsinki 1997, s. 311–329. Häyhä, Juha (ed.).
- Tuori, Kaarlo*: Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000.
- Tuori, Kaarlo*: Kansallinen ja ylikansallinen demokratia. Uusi ja vanha demokratia. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 7/2013, s. 6–15.
- Tiilikainen, Teija*: Will the EU get a real president? The EU's political system as another example of semipresidentialism in Europe. The Finnish Institute of International Affairs. Briefing Paper N: o 65, 2010.
- Tiilikainen, Teija & Palosaari, Teemu*: Integraation teoria. Helsinki 2007.
- Timonen Pekka*: Oikeustaloustiede – mitä se on ? Lakimies 1/1998, s. 100–114.
- Valtiovarainministeriö*. Budjettikehysdirektiivi ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen kansallinen täytäntöönpano. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2013.
- Vartiainen, Juhana & Haaparanta, Pertti & Hulkko, Kustaa & Melgin, Jari & Rantanen, Esko*: Rahaliitto ja Eurooppa. Jyväskylä 1999.
- Wacker, Jani*: Finanssipolitiikan oikeudellinen ohjaus Euroopan unionin talous- ja rahaliitossa. Artikkelimarraskuu 2006. Julkaistu Edilexissä 22.5.2007. Saatavilla osoitteesta <<http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4510>> (4.12.2011).
- Julkaistu aiemmin teoksessa Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006, toim. Kultalahti, Jukka & Penttilä, Seppo. Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos. Tampere 2006.
- Wacker, Jani*: Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos. Tampere 2009.
- Wacker, Jani*: Talous- ja rahaliiton oikeudelliset vaikutukset valtiontaloudelliseen päätösvaltaan. Lakimies 4/2010, s. 660–663.
- Wacker, Jani*: Finanssipolitiikan ohjaus ja valvonta Euroopan unionissa. Oulasvirta, Lasse & Kihn, Lili-Anne & Mänttari, Pietu & Wacker, Jani (ed.). : Näkökulmia arviointiin ja valvontaan. Tampere 2013.

## **Kansalliset virallislähteet**

- HE 135/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.
- HE 261/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen Pankista sekä eräiksi siihen

liittyviksi laeiksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 71/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Euroopan rahoitusvakausvälineelle annettavista valtioneuvostolaista.

HE 12/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 artiklan muutoksen hyväksymisestä.

HE 155/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.

KK 77/2011 vp. Euroopan vakautusmekanismin sopimusluonnos. Vesa-Matti Saarakkalan/ps kirjallinen kysymys. Valtiovarainministeri Jutta Urpilaisen vastaus kysymykseen.

PeVL 46/1996 vp - U 73/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 46/ 1996 vp valtioneuvoston kirjelmään U 73/1996 vp. Vakaussopimus julkisen talouden kurinalaisuuden varmistamiseksi.

PeVL 10/1998 vp. Perustusvaliokunnan lausunto 10. Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjenperustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta tehdyn Amsterdamin sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

PeVL 31/2001 vp. Hallituksen esitys Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen sekä Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden tämän sopimuksen johdosta tekemän sisäisen rahoitus sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kumppanuussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

PeVL 49/2010 vp — U 34/2010 vp, E 86/2010 vp. Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksista Euroopan unionin ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi. Valtioneuvoston selvitys talouspolitiikan koordinaation tehostamisen mahdollisesti edellyttämistä perussopimusmuutoksista.

PeVL 37/2012 vp – HE 155/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten

voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.

PTK 107/2010 vp. 2 Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission lainsäädäntöehdotuksesta Euroopan unionin ja euroalueen talouspolitiikan koordinaation tehostamiseksi Valtioneuvoston selvitys Suomen kannoista van Rompuyn työryhmän työhön ja komission tiedonantoon talouspolitiikan koordinaation tiivistämisestä. Keskustelu.

VaVM 38/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.

VM 106/2011 vp. Talouspolitiikan koordinaation ja budjettikurin vahvistaminen hyväksyttävänä EU:n valtiovarainministereiden kokouksessa. 30.09.2011.

### **Euroopan unionin virallislähteet**

Council of the European union. Regulation N:o 3603/93 of 13 December 1993 specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 104 and 104b (1) of the Treaty. OJEC N: o L 332. 13.12.1993

Council of the European Union. N:o 16446/11.PRESSE 413. Economic governance: Council adopts legal texts. Brussels 8.11.2011.

Council of the European union. N: o 7619/1/05. Presidency conclusions. Brussels 23.3.2005.

Euroopan parlamentti. Istuntoasiakirja B7-0271/2013

Päätöslauselmaesitys neuvoston ja komission julkilausumien johdosta työjärjestyksen 110 artiklan 2. kohdan mukaisesti demokraattisesta päätöksenteosta talous- ja rahaliitossa (2013/2672(RSP)). 10.6.2013.

Euroopan unionin neuvoston asiakirja N:o 5519/03. Neuvoston suositus Saksalle julkistalouden liiallisen alijäämän tilanteen lopettamiseksi - perustamissopimuksen 104 artiklan 7 kohdan soveltaminen. Bryssel 21.1.2003.

Euroopan unionin neuvoston asiakirja 2003/90/EY. Neuvoston suositus ennakkovaroitusten antamiseksi Ranskalle liiallisen alijäämän syntymisen ehkäisemiseksi. Bryssel 21.1.2003.

Euroopan unionin neuvosto. Puheenjohtajan päätelmät. Bryssel, 23. 3. 2005. 7619/1/05.

Euroopan parlamentti päätöslauselmaesitys. Istuntoasiakirja. 10.6.2014 . B7-0272/2013.

Euroopan parlamentin täysistunto 12.9.2012. Euroopan komission puheenjohtaja *José Manuel Barroso* puhe unionin tilasta. Strasbourg. Speech 12/596. PDF, s. 2.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Julkisen talouden velkakriisin vaikutukset EU:n hallintoon”. 29.4.2010. 2011/C 51/03. EUVL N:o C 51, 17.02.2011.

Eurooppa-neuvosto. Euroalueen valtion- tai hallitusten päämiesten julkilausuma. Bryssel 9.12.2011.

KOM (2000) 1099 lopullinen. Komission tiedonanto neuvostolle - Komission lausunto ehdotuksesta neuvoston päätökseksi talouspoliittisen komitean kokoonpanosta ja perussäännöstä /SEK/2000/1099 lopull./ 52000SC1099

KOM (96) 496 lopullinen. Euroopan yhteisöjen komissio. Bryssel, 16.10.1996. Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) julkisten talouksien tilan valvonnan ja yhtensovittamisen tehostamisesta. Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä.

KOM (2010) 523 lopullinen. Bryssel 29.9.2010. Ehdotus Neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehäksiä koskevista vaatimuksista.

KOM (2010) 713 lopullinen. Bryssel 30.11.2010. Komission tiedonanto neuvostolle ja talous- ja rahoituskomitealle Euroopan rahoituksenvakautusmekanismista.

KOM (2011/821) lopullinen. Bryssel 23.11.2011. Ehdotus. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaan ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöistä.

KOM (2011/819) lopullinen. Bryssel 23.11.2011. Ehdotus. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta euroalueella.

Neuvoston 2546. Istunto. Talous- ja Raha-Asiat. Bryssel, 25.11.2003. C/03/320, 1449203 (Presse 320).

Pöytäkirja (N:o 1). Kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa. EUVL C 326, 26.10.2012.

## **Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisut**

asia 26/62 van Gend en Loos, Kok. 1963, s. 1.

asia 6/64 Costa v. E.N.E.L., Kok 1964, s. 585.

asia C-27/04 Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Euroopan yhteisöjen neuvosto, Kok. 2004, s. 6649.

## **Muut oikeusratkaisut**

Dnro OKV/1034/1/2012. Oikeuskanslerin päätös 10.10.2012. EVM-sopimuksen ja Espanjan lainaohjelman hyväksyminen; valtioneuvoston eduskunnalle EVM:n velkojan etuoikeusasemasta antamat tiedot.

## **Verkkolähteet ja muut sähköiset lähteet**

Asiakirjojen väliset yhteydet. Oikeusperusta.

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R1466:FI:NOT>>  
(26.11.2014)

Eduskunta. EU-tiedotteet. Suuri valiokunta. 27.10.2011. Suuri valiokunta pääosin tyytyväinen EU-päämiesten talouspäätöksiin.

<<http://web.eduskunta.fi/Resource.phx/eduskunta/eduskuntatyo/euasiat/tiedotteet.htx>>  
(27.10.2011)

Eduskunnan kirjasto. Talouspolitiikan yhteensovittaminen. Six pack -lainsäädäntöpaketti.

<<http://lib.eduskunta.fi/Resource.phx/kirjasto/yhteiskuntatieto/eu-talouskriisi/talouspolitiikka.htx?PhxServiceTemplate.layout=textversion/layout.htx>>  
(4.4.2013)

Eduskunnan kirjasto. Talouspolitiikan yhteensovittaminen. Vakaus- ja kasvusopimus.

<<http://lib.eduskunta.fi/Resource.phx/kirjasto/yhteiskuntatieto/eu-talouskriisi/talouspolitiikka.htx?PhxServiceTemplate.layout=textversion/layout.htx>>  
(24.4.2013)

Euroopan keskuspankki. The European Central Bank. Organisaatio. EKP, EKPJ ja eurojärjestelmä.

Lähentymiskriteerit. <<http://www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.fi.html>>  
(20.10.2011)

Euroopan komissio. Euroopan komissio työssään.

<[http://ec.europa.eu/atwork/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/atwork/index_fi.htm)> (1.4.2013)

Euroopan komission nettisivut. EU Suomessa. Lähentymiskriteerit. <[http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10605\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/finland/news/press/101/10605_fi.htm)> (27.10.2010)

Euroopan komissio. Talous- ja rahoitusasiat. EU:n taloudellinen tilanne. Euroalue. <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/euro\\_area/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/euro_area/index_fi.htm)> (20.2.2013)

Euroopan komissio, Talous- ja rahoitusasiat. Euro. Euron hallinnointi. <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/euro/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/index_fi.htm)> (20.2.2013)

Euroopan komissio. Talous- ja rahoitusasiat. Vakaus- ja lähentymisohjelmat. Ohjelmien tutkiminen ja seuraaminen. <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/convergence/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/convergence/index_fi.htm)> (1.10.2010)

Euroopan komissio. Taustatiedote. Uusi budjettikuripaketti parantaa euroalueen julkisen talouden valvontaa ja talouden ohjausjärjestelmää. Bryssel 27. 5. 2013. MEMO 13/457 27/05/2013. >[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-457\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_fi.htm)> (7.3.2014)

Euroopan parlamentti. Tietoa parlamentista. Faktatietoja Euroopan unionista. Finanssipolitiikan uudet puitteet. <[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.2.1.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.1.html)> (18.12.2013)

Euroopa parlamentti/Tietoa parlamentista. Faktatietoja Euroopan unionista. Talous- ja rahaliiton toimielimet. <[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.2.html)> (20.1.2014)

Euroopan parlamentti. Tietoa parlamentista. Talous- ja rahaliiton historia. Oikeusperusta. <[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.1.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.1.html)>. (20.1.2014)

Euroopan unionin. EU:n perussopimukset. <[http://europa.eu/eu-law/treaties/index\\_fi.htm](http://europa.eu/eu-law/treaties/index_fi.htm)> (2.5.2013)

Euroopan unioni. Euroopan unionin historia. <[http://europa.eu/about-eu/eu-history/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_fi.htm)> (3.12.2014)

Euroopan unioni. Tietoa EU:n toiminnasta. Komissio. <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_fi.htm)> (3.12.2014)

Europa.eu. Euroopan unioni. Tietoa EU:n toiminnasta. <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_fi.htm)> (22.1.2014)

Europa. Euroopan unionin portaali. <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_fi.htm)> (18.10.2011)

Europa-sivusto; 12 oppituntia Euroopasta; 4 Miten Euroopan unioni toimii? <[http://europa.eu/abc/12lessons/lesson\\_4/index\\_fi.htm](http://europa.eu/abc/12lessons/lesson_4/index_fi.htm)> (14.9.2011)

Europa. Tietoa EU:n toiminnasta. Toimielimet ja muut elimet. Euroopan parlamentti. <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_fi.htm)> (1.4.2013)

Europa. Tietoa EU:n toiminnasta. Toimielimet ja muut elimet. Eurooppa-neuvosto. <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_fi.htm)> (1.4.2013)

Europa. Tiivistelmä EU:n lainsäädännöstä. Institutionaaliset asiat. Yhdentymiskehitys ja perussopimukset. <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_fi.htm)> (12.11.2014)

European commission. Enlargement. Countries. Detailed country information. Croatia. <[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/croatia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/croatia/index_en.htm)> (22.3.2013)

Faktatietoja Euroopan unionista. Talous- ja rahaliiton toimielimet. <[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.2.html)> (24.10.2014)

Faktatietoja Euroopan unionista. Talous- ja rahaliiton historia. >[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.1.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.1.html)< (24.10.2014)

Finanssipolitiikan uudet puitteet. [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU\\_4.2.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU_4.2.1.pdf) (11.11.2014)

Helsingin sanomat 24.11.2011. ”Rehn: Talousliittoa vahvistettava tai se hajoaa”. ><http://www.hs.fi/talous/Rehn+Talousliittoa+vahvistettava+tai+euroalue+hajoaa/a1305550040153>> (24.11.2011)

HS.fi/Uutiset. Reuters-HS-STT. 7.8.2011/päivitetty: 8.8.2011. ”Euroopan keskuspankki aloitti velkakirjojen ostot” <<http://www.hs.fi/talous/artikkeli/Euroopan+keskuspankki+aloitti+velkakirjojen+ostot+/1135268358444>> (27.10.2011)

Sauli Niinistön kirjoitukset. Uusi vanha euro. 4.9.2011. <<http://niinisto.fi/kirjoitukset/2011/09/04/uusi-vanha-euro/>> (12.10.2011)

The Monetary Policy of the ECB 2011. European Central Bank, Germany 2011, s. 35.  
 <<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/monetarypolicy2011en.pdf>> (17.11.2011)

Tieteen termipankki 17.2.2014: Oikeustiede:eduskunta.  
 <<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:eduskunta>>

Tieteen termipankki 4.04.2014: Oikeustiede:euroryhmä.  
 <<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:euroryhmä>> (4.4.2014)

Tieteen termipankki 17.2.2014: Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate.  
 <<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate>>  
 (17.2.2014)

Tieteen termipankki 29.4.2014: Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate/ilmiön kuvaus.  
 <[http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate/ilmiön\\_kuvaus](http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate/ilmiön_kuvaus)>  
 (29.4.2014)

Tieteen termipankki 17.2.2014: Oikeustiede:sisäinen valtiosuvereniteetti.  
 <[http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:sisäinen valtiosuvereniteetti](http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:sisäinen_valtiosuvereniteetti)>.

Tieteen termipankki 18.2.2014: Oikeustiede:ulkoinen suvereniteetti. (Tarkka osoite:  
 <[http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:ulkoinen suvereniteetti](http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:ulkoinen_suvereniteetti)>.

Tieteen termipankki 17.2.2014: Oikeustiede:parlamentarismi.  
 <<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:parlamentarismi>>.

Valtiovarainministeriön tiedote 3/2003. 17.1.2003. Ecofin-neuvosto kokoontuu Brysselissä  
 21.1.2003.  
 <[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/2003/32376/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/2003/32376/name.jsp)>  
 (25.10.2011)

Valtiovarainministeriön tiedote 57/2010. 10.5.2010. EU-valtiovarainministerit sopivat kattavasta  
 paketista rahoitusvakauden turvaamiseksi.  
 <[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20100510EUvalt/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20100510EUvalt/name.jsp)>  
 (19.10.2011)

Valtiovarainministeriön tiedote 7.11.2011. Valtioneuvosto. Urpilainen esittää konventtia pohtimaan  
 EU:n instituutioiden ja perussopimusten tulevaisuutta.  
 <<http://www.valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=342023>>  
 (30.11.2011)

Valtiovarainministeriön tiedote 106/2011. 30.09.2011. Talouspolitiikan koordinaation ja  
 budjettikurin vahvistaminen hyväksyttävänä EU:n valtiovarainministereiden kokouksessa.



<[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/20110930Talous/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20110930Talous/name.jsp)>  
(15.12.2014)

Valtiovarainministeriö. Valtiontalous. Finanssipolitiikka.  
<[http://www.vm.fi/vm/fi/09\\_valtiontalous/05\\_finanssipolitiikka/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtiontalous/05_finanssipolitiikka/index.jsp)> (20.2.2013)

Valtiovarainministeriö. E-jatkokirjelmä VM2005-00058. Vakaus- ja kasvusopimuksen selkiyttäminen. Valtiovarainministeriö lähettää kunnioittavasti eduskunnan suurelle valiokunnalle täydentävän selvityksen koskien perustuslain 97§:n mukaisesti 29.9.2004 ministeriön lähettämää selvitystä (E99/2004) Euroopan unionin komission antamasta talouden hallinnan tehostamisesta sekä vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanon selkiyttämistä käsitelleestä tiedonannosta.

<[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?\\${APPL}=akirjat&\\${BASE}=akirjat&\\${THWIDS}=0.37/1418633677\\_33180&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/?${APPL}=akirjat&${BASE}=akirjat&${THWIDS}=0.37/1418633677_33180&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)> (27.5.2013)

Wacker Jani 13.3.2013. ”Cameronin puhe toi EU:n sudenkuopat päivänvaloon”.  
<<http://suomenkuvalehti.fi/blogit/eri-mielta/cameronin-puhe-toi-eun-sudenkuopat-paivanvaloon>> (23.4.2013)

Yle uutiset. ”Niinistö nihkeä eurotuille”. Talous ja politiikka, 5.9.2011/päivitetty 6.9.2011.  
<[http://yle.fi/uutiset/teksti/talous\\_ja\\_politiikka/2011/09/niinisto\\_nihkea\\_eurotuille\\_2845807.html](http://yle.fi/uutiset/teksti/talous_ja_politiikka/2011/09/niinisto_nihkea_eurotuille_2845807.html)> (12.10.2011)

## Lyhenteet

art.	artikla
BKT	bruttokansantuote
EKP	Euroopan keskuspankki
EKPJ	Euroopan keskuspankkijärjestelmä
EMU	Economic and Monetary Union, talous- ja rahaliitto
ERVM	Euroopan rahoituksen vakausmekanismi
ERVV	Euroopan rahoitusvakausväline
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EVM	Euroopan vakausmekanismi
EY	Euroopan yhteisö, Euroopan yhteisöt
EYT	Euroopan yhteisöjen tuomioistuin
HE	Hallituksen esitys
Kok.	EY:n tuomioistuimen ratkaisukokoelma
L	Laki
PeVL	eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki (11.6.1999/731)
IMF	International Monetary Fund, Kansainvälinen valuuttarahasto
SEU	sopimus Euroopan unionista, Maastrichtin sopimus
SEUT	sopimus Euroopan unionin toiminnasta, Lissabonin sopimus
VKS	Vakaus- ja kasvusopimus

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimusaiheen esittely

“EMU on uusliberaali kokeilu, jossa – ensi kertaa maailmanhistoriassa – on yritetty luoda rahaunioni ilman valtiota tai poliittista yhteisöä.”<sup>1</sup>

Talous- ja rahaliiton (Economic and Monetary Union) eli EMU:n muodostuminen on ollut pitkän taloudellisen ja poliittisen integraation tulos. Mihin suuntaan tämä taloudellinen integraatio Euroopan valtioiden välillä on kulloinkin kehittynyt tai muodostunut, on ollut seurausta niin Euroopan sisällä, valtioiden välillä vallinneiden poliittisten ja taloudellisten, kuin Euroopan ulkopuolella olevien maiden poliittisten ja taloudellisten tilanteiden muutoksista.

Ajatus Euroopan kansojen tiiviistä liitosta on ollut vähintäänkin optimistinen, sillä tarkasteltaessa matkaa Rooman imperiumista Kalmarin unionin kautta Neuvostoliittoon voidaan nähdä eri kansakunnista koostuneiden rakennelmien säännönmukainen hajoaminen, kulttuuristen erojen ja kansallisten intressien yhteensopimattomuuden takia<sup>2</sup>. Historian valossa katsottuna Brysselissä esitetyt mahtipontiset lausahdukset Euroopan unionin (EU) ja EMU:n pysyvyydestä kuulostavat hieman epärealistisilta<sup>3</sup>.

EMU:a suunniteltiin alun perin 1970-luvun alussa Werner-suunnitelmana<sup>4</sup>. Tämä kymmenen vuoden suunnitelma perustui Haagissa käydyn huippukokouksen tavoitteeseen Euroopan yhdentymisestä talous- ja rahaliiton avulla<sup>5</sup>. Wernerin komitean laatiman raportin pohjalta 1971 Euroopan yhteisöjen (EY) valtiovarainministerit käynnistivät 1974 Euroopan valuuttakurssijärjestelmän<sup>6</sup>. Dollarijärjestelmän sorruttua EY maat päätyivät kuitenkin vuonna 1979 Euroopan rahajärjestelmään (EMS). Pyrkimys rahaliittoon vahvistettiin uudelleen 1986, Euroopan yhtenäisasiakirjassa (SEA).<sup>7</sup> Lopulta Madridin huippukokouksessa 1989 päätettiin Delorsin työryhmän raportin esitysten pohjalta perustaa rahaliitto kolmessa eri vaiheessa<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Patomäki 2012, s. 85.

<sup>2</sup> Pihkala 2008, s. 34.

<sup>3</sup> Wacker 2013, < <http://suomenkuvalehti.fi/blogit/eri-mielta/cameronin-puhe-toi-eun-sudenkuopat-paivanvaloon>>.

<sup>4</sup> Pihkala 2008, s. 87.

<sup>5</sup> Faktatietoja Euroopan unionista. Talous- ja rahaliiton historia.

>[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.1.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.1.html)>.

<sup>6</sup> Antola 2003, s. 22.

<sup>7</sup> Pihkala 2008, s. 87.

<sup>8</sup> Raitio 2011, s. 19–20.

Ensimmäisessä vaiheessa 1.7.1990 toteutettiin pääomien vapaa liikkuvuus. Tuolloin kaikki jäsenvaltioiden valuutat liitettiin kuuluvaksi Euroopan valuuttajärjestelmään (ERM) ja samalla otettiin käyttöön monenvälinen valvonta talouspolitiikan yhteensovittamisen helpottamiseksi.<sup>9</sup> Maastrichtissa vuonna 1992 tehdyllä Sopimuksella Euroopan unionista<sup>10</sup> perustettiin talous- ja rahaliitto<sup>11</sup>.

EMU:n toinen vaihe alkoi 1.1.1994, jolloin pääomat vapautettiin jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä. Tuolloin keskuspankkirahoitus kiellettiin jäsenvaltioissa ja maksutaseeseen liittyvät tukitoimet otettiin käyttöön. Lisäksi toisen vaiheen lopussa perustettiin Euroopan keskuspankki (EKP) sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmä (EKPJ) ja valuuttajärjestelmään liittyvät Euroopan rahapoliittisen yhteistyörahaston tehtävät siirrettiin kyseisille instituutioille. Instituutioiden keskeiseksi tehtäväksi tuli valmistella EMU:n kolmatta vaihetta. Toisesta vaiheesta lähtien yhteisö tai jäsenvaltio eivät enää vastanneet jäsenvaltion tai sen julkisoikeudellisen yksikön sitoumuksista.<sup>12</sup>

EMU:n kolmas vaihe aloitettiin 1.1.1999. Kolmannen vaiheen rahaliittoon osallistuivat Iso-Britanniaa, Ruotsia ja Tanskaa lukuun ottamatta kaikki muut jäsenvaltiot. Kolmanteen vaiheeseen osallistuakseen maiden tuli täyttää konvergenssi- eli lähentymiskriteerit. Euroalueeseen osallistuvien jäsenvaltioiden kesken alettiin harjoittaa yhteistä rahapolitiikkaa, jota johtamaan valittiin EKP. EKP sekä EU:n neuvosto päättävät edelleenkin yhteisestä vaihtokurssipolitiikasta, joka otettiin tuolloin käyttöön.<sup>13</sup> Talous- ja rahaliittoon kuuluvat jäsenvaltiot sovittavat yhteen talouspolitiikkansa ja sitoutuvat välttämään liiallista julkisen talouden alijäämää ja julkista velkaa sanktioiden uhalla. Talouspolitiikan yhteensovittamisesta huolimatta jäsenmaat ovat vastuussa maansa julkisesta taloudesta ja sen velasta.<sup>14</sup> Euroalueilla on yhteinen rahapolitiikka ja yhteinen valuutta, euro, joka nimettiin talous- ja rahaliiton rahayksiköksi jo Maastrichtin sopimuksessa<sup>15</sup>. Tällä hetkellä Euroopan unionin 27 jäsenvaltiosta yli puolet, eli 17 valtiota kuuluvat euroalueeseen<sup>16</sup>.

---

<sup>9</sup> Raitio 2011, s. 19–20.

<sup>10</sup> EUROPA. Tiivistelmä EU:n lainsäädännöstä. Institutionaaliset asiat. Yhdentymiskehitys ja perussopimukset. <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_fi.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_fi.htm)>.

<sup>11</sup> EYVL N:o C 224, 31/08/1992, s. 8.

<sup>12</sup> Raitio 2011, s. 29.

<sup>13</sup> Raitio 2011, s. 33.

<sup>14</sup> Taloustermit tutuiksi N:o 6/2011, s. 2.

<sup>15</sup> EYVL N:o C 224, 31/08/1992, s. 8.

<sup>16</sup> Faktatietoja Euroopan unionista. Talous- ja rahaliiton historia.

>[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.1.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.1.html)>.

Viimeiset kaksikymmentä vuotta ovat muokanneet EMU:a<sup>17</sup>. EMU:n rakenteen ja oikeuden muokkaantumiseen on osaltaan vaikuttanut taloudellinen kriisi joka lähti liikkeelle syksyllä 2007, jolloin globaali rahoituskupla alkoi puhkeamaan sekundataseisten asuntoluottojen maksuvaikeuksien takia. Pankkien ja investoijien taseisiin heijastuneen taloudellisen kriisin seurauksena nopea maksuvaikeuksien vaiheittainen leviäminen romahdutti hintoja ympäri järjestelmää. Tämä johti lopulta maailmanlaajuiseen rahoituskriisiin ja vakavaan globaaliin taantumaan<sup>18</sup>. Annetuilla pelastus- ja elvytyspaketeilla, joilla kriisin akuuttia vaihetta on hoidettu, on pääosin mahdollistettu ainoastaan velan siirrot yksityiseltä puolelta julkisen puolen hoidettaviksi. Tämän takia eepisen taantuman toinen vaihe muodostui Euroopan valtioiden velkakriiseistä, jotka paljastivat EMU:n haurauden ja ristiriidat.<sup>19</sup>

EMU:a käsiteltäessä emme voi sivuuttaa Saksan ja Ranskan suurta painoarvoa ja vaikutusvaltaa. Maiden erilaiset talouspoliittiset kulttuurit ovat synnyttäneet EMU:ssa erilaisia ristiriitoja ja hankaustekijöitä. Saksalaiseen talouspoliittikkaan on kuulunut talouden vakauden ja sääntöjen korostaminen ja suojeleminen, kun ranskalaiset ovat samanaikaisesti pyrkineet mahdollistamaan talous- ja rahapolitiikan avulla jatkuvan tilannekohtaisen arvioinnin ja harkinnan ylläpidon. Tämä on näkynyt keskuspankkia ja sen funktiota mietittäessä, jossa saksalaiset ovat pitäneet sen vakauden turvana itsenäisyyttä ja inflaatiovastasaisuutta. Ranskalaisen näkemyksen mukaan keskuspankin tulisi toiminnassaan myötäillä maan hallituksen poliittista tahtoa.<sup>20</sup>

Maiden väliset poliittiset kompromissit ovat nähtävissä EMU:n institutionaalisessa rakenteessa ja finanssipoliittisten säännösten muotoilussa. EMU:n turvaksi Saksa sai haluamansa EKP:n. Saksa olisi halunnut kirjata perussopimukseen julkisen talouden rahoitusaliijäämän periaatteen muotoon, jonka noudattamattomuus olisi johtanut automaattisesti kurinpidollisiin toimiin. Tämä ei kuitenkaan toteutunut, sillä Ranska sai tahtonsa läpi liiallisten alijäämien kiellon ja sen varaan rakennettavan vakaus- ja kasvusopimuksen (VKS) muotoilussa. Tämän takia ei VKS:ta eikä liiallista alijäämää koskeva kielto muotoutunut tiukaksi. Sopimuksissa asetettiin ainoastaan periaatteelliset rajat, mutta ei rangaistuksia sopimusrikkomustilanteisiin. Maat olivat myös vahvasti erimielisiä EMU:n

---

<sup>17</sup> Wacker 2013, < <http://suomenkuvalehti.fi/blogit/eri-mielta/cameronin-puhe-toi-eun-sudenkuopat-paivanvaloon>>.

<sup>18</sup> HE 155/2012 vp, s. 5.

<sup>19</sup> Patomäki 2012, s. 11–12.

<sup>20</sup> Korkman 2012, s. 190–191.

institutionaalisesta rakenteesta, mikä selittääkin EMU:n heikon institutionaalisen pohjan ja osaltaan myös sen harkitsemattomat säännöt.<sup>21</sup>

Taloudellinen kriisi kärjistyi lopulta jäsenvaltioiden julkisten hallintojen kykenemättömyyteen pitäytyä sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta<sup>22</sup> (SEUT) 126 artiklan ja VKS:n vaatimissa velvollisuuksissa välttää liiallista julkistalouden alijäämää ja liian suurta julkista velkaa<sup>23</sup>.

Ongelma jäsenvaltioiden sopimusvelvoitteiden täyttämisessä oli ennustettavissa kuitenkin jo ennen kriisiä, sillä EMU:uun hyväksyttiin jäsenmaita, jotka eivät täyttäneet vaadittuja vakauskriteereitä<sup>24</sup>. Näkyvimmin vakauskriteerien täyttämättä jättäminen ja niiden puutteellinen valvonta kostautui keväällä 2010 silloisen Kreikan hallituksen paljastaessa, että maan aiemmat hallitukset olivat vääristelleet julkisen talouden tunnuslukuja ja raportoineet täten valtion alijäämän todellisuutta pienemmäksi<sup>25</sup>. Lopulta kävi myös ilmi, että Kreikan hyväksyminen euroalueeseen vuoden 2001 alusta oli perustunut muunneltuihin tietoihin maan kansantaloudellisesta tilasta<sup>26</sup>. *Rehn* on kertonut erään nimeltä mainitsemattoman, vuonna 2000 valtiovarainministerien muodostaman Ecofin-neuvoston päätöksentekoon osallistuneen, ministerin kertoneen Kreikan kriisin aikaan suljetussa kokouksessa, että ”kyllähän me kaikki tiesimme Ecofin pöydän ympärillä, että Kreikka ei täytä EMU-kriteereitä, mutta päätimme kuitenkin yksimielisesti hyväksyä Kreikan jäseneksi.”<sup>27</sup> EMU:n kolmanteen vaiheeseen jäsenvaltioita hyväksyttäessä lähentymiskriteereitä olisi tullut noudattaa tiukemmin, jotta EMU:n vakaa taloudellinen rakenne olisi pystytty ainakin lähtökohtaisesti takaamaan. Näin ei kuitenkaan tehty, sillä oletettiin, että rahapoliittinen integraatio johtaisi talouspoliittisen päätöksenteon tarkempaan koordinointiin tiivistäen euroalueen finanssikuria<sup>28</sup>.

Kriisin aikana EMU:n haurautta ja ristiriitoja on pyritty ratkaisemaan Euroopan unionin finanssipoliittisen sääntelyn tiivistämisellä, jota on tavoiteltu uuden finanssipoliittisen rakenteen avulla. Uuden finanssipoliittisen rakenteen finanssipoliittisia ”osia” ovat: sixpack -

---

<sup>21</sup> Korkman 2012, s. 190–191.

<sup>22</sup> EUVL N: o C 326, 26.10.2012

<sup>23</sup> HE 155/2012 vp, s. 5.

<sup>24</sup> Ainoastaan Luxemburg täytti julkisen velan ja budjettialijäämän vaatimukset. Eniten näitä vaatimuksia rikottiin Italian ja Belgian kohdalla. Italian ja Espanja eivät täyttäneet vaadittua inflaatiotavoitetta, eikä vaadittua korkotasovaatimusta Ks. Pihkala 2008, s. 227.

<sup>25</sup> Patomäki 2012, s. 72.

<sup>26</sup> Pihkala 2008, s. 227.

<sup>27</sup> Rehn 2012, s. 37.

<sup>28</sup> Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 394.

lainsäädäntöpaketti (2011), finanssipoliittinen sopimus (2012), twopack -asetukset (2013)<sup>29</sup> sekä pelastus- ja elvytyspaketit.

Uudet finanssipoliittiset säännökset ovat vieneet jäsenvaltioita koskevia budjettimenettelyllisiä EMU-säännöksiä soft law -tyyppisestä sääntelystä hard law suuntaan. Samanaikaisesti uudet finanssipoliittiset sääntelyt ovat laventaneet EMU:a koskevia säännöksiä unionin ulkopuolisten sopimusten alaan<sup>30</sup> – kauemmaksi unionin oikeuden ytimestä. Jäsenvaltiot ovatkin kriisin aikana joutuneet noudattamaan talouskuria sekä myöntämään merkittävän suuruisia lainoja ja takuita, mikä on osaltansa vaikuttanut suuresti kansallisten parlamenttien budjettiautonomiaan<sup>31</sup>. Tämä finanssipoliittisen suvereniteetin kaventuminen on vaikuttanut demokratian toteutumiseen niin jäsenvaltioissa kuin EU:ssa<sup>32</sup> ja siksi demokratia on noussut keskiöön talous- ja rahaliitosta keskusteltaessa.

Tuorin mukaan ”Democracy requires that all those concerned be given a chance to participate. But, arguably, it also requires that those not concerned be left without a voice.”<sup>33</sup> Demokratiavaje unionin toiminnassa tarkoittaa kansanvaltaisen päätöksenteon, sen ohjauksen ja valvonnan rakenteiden heikkoutta<sup>34</sup>. Kriisiä koskevat päätökset ovat korostaneet entisestään demokraattisen legitimitietin ongelmia, sillä ne ovat heikentäneet päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja vastuunalaisuutta. Tästä johtuen päätökset ovat herättäneet valtiosääntöisiä kysymyksiä ja tätä kautta aiheuttaneet poliittista levottomuutta jäsenvaltioissa.<sup>35</sup> EMU:n päätöksenteko on erkaantumassa myös kauemmaksi tavanomaisesta demokratiasta, sillä uudet pelastustoimet ja sopimukset ovat tuoneet mukanaan talous- ja rahaliiton oikeuteen kansainvälisen oikeuden ja sen soveltamisen, joten kyse ei ole enää pelkästään unionin ja kansallisen oikeuden keskinäisestä soveltamisesta ja sovittamisesta<sup>36</sup>.

Finanssipoliittiseen tavoitteenasetteluun kuuluu keskeisesti julkisen talouden tasapainoisuutta koskevat päämäärät ja niitä tavoittelevat valinnat<sup>37</sup>. Syntyneellä uudella finanssipoliittisella rakenteella on pyritty lujittamaan ja tehostamaan jäsenvaltioiden finanssipoliittista

<sup>29</sup> Budjettikehysdirektiivi ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen kansallinen täytäntöönpano 2013, s. 9.

<sup>30</sup> Tuori 2013, s. 11.

<sup>31</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma demokraattisesta päätöksenteosta talous- ja rahaliitossa (2013/2672), s. 3.

<sup>32</sup> Tuori 2013, s. 12.

<sup>33</sup> Tuori 2012, s. 46.

<sup>34</sup> Scheinin 1997, s. 363.

<sup>35</sup> Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 401.

<sup>36</sup> Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 404.

<sup>37</sup> Wacker 2013, s. 193.

yhteensovittamista ja valvontaa koskevia puitteita. Uusi finanssipoliittinen rakenne pyrkii vastaamaan valtionvelkakriisin ja sen esille tuomaan julkistalouden kestäättömän tilanteeseen. Sillä tähdätään *vakaan julkisen talouden peruseriaatteiden* lujittamiseen talous- ja rahaliiton sääntöjä tiukentamalla<sup>38</sup> eli vakaan hintatason, terveen julkistalouden ja rahatalouden sekä kestävän maksutaseen lujittamiseen (SEUT 119 3 art.). Näitä peruseriaatteita toteutetaan jäsenvaltioiden ja unionin toimintaan sisällytetyillä sopimuksilla, joiden avulla käytössä on talouspolitiikan tiivis yhteensovittaminen, sisämarkkinoihin ja yhteisten tavoitteiden määrittelemiseen pohjautuva yhtenäinen talouspolitiikka, jota harjoitetaan vapaaseen kilpailuun perustuvan markkinatalouden periaatteen mukaisesti (SEUT 119 1 art.). Jäsenvaltioiden harjoittaessa talouspolitiikkaansa tulee niiden huomioida laajat suuntaviivat ja samanaikaisesti myötävaikuttaa *vakaan julkisen talouden peruseriaatteiden* toteutumiseen (SEUT 120 art.).

## 1.2 Tutkimustehtävä ja sen rajaus

Tutkielmassa tarkastellaan Euroopan unionin talous- ja rahaliiton finanssipoliittisia oikeussäännöksiä niiltä osin kun ne sääntelevät jäsenvaltioiden julkistalouden alijäämää ja julkista velkaa. Tutkimuksen tarkoitus on selvittää finanssipoliittisten oikeussäännösten kautta ilmeneviä Euroopan unionin toimielinten tehtäviä ja toimivaltuuksia sekä näiden keskinäissuhdetta. Tutkimuksessa selvitetään demokratian toteutumista talous- ja rahaliiton toimielimissä sekä niiden kautta näkyvää kansallista parlamentarismia.

Tutkimus keskittyy talous- ja rahaliiton finanssipoliittisen oikeussääntelyn eli EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välisen soveltamisen kenttään sekä näiden toimijoiden oikeusjärjestyksiin, joiden erilaisuus synnyttää ongelman demokratian legitimiudesta. Tutkimustehtävänä on selvittää, *miten liiallista julkisen talouden alijäämää ja liian suurta julkista velkaa koskevat säännökset heijastavat demokratian toteutumista Euroopan unionin toimielimissä ja niiden kautta toteutuvassa kansallisessa parlamentarismissa.*

Tutkimuksen lähestyy pääkysymystä pohtimalla seuraavia alakysymyksiä:

---

<sup>38</sup> Euroopan parlamentti. Tietoa parlamentista. Faktatietoja Euroopan unionista. Finanssipoliitiikan uudet puitteet. <[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.2.1.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.1.html)>.



Miten kansalle kuuluva finanssipoliittinen toimivalta johdetaan valtiosäännöstämme? Kysymyksen avulla selvitetään, miten valtiosääntö ilmentää kansalle kuuluva demokratiaa ja miten tämä demokratia nähdään toteutuvan eduskunnan finanssivallassa?

Koen, että Euroopan unionin oikeus, sen rakenne ja Euroopan unionin toimielimet synnyttävät kansallisen oikeusjärjestyksen kanssa demokraattisen legitimeettiongelman. Tämän takia pohdin, miten nämä kaksi erilaista oikeusjärjestystä heikentävät demokratian toteutumista. Selvitän miten Euroopan unionin oikeuden on koettu soveltuvan kansallisen oikeutemme rinnalle. Selvitän myös, millainen roolijako Euroopan unionin toimielimillä on talous- ja rahaliittossa liiallista julkista alijäämää ja liian suurta julkista velkaa koskevien säännösten osalta. Selvitän lisäksi miten voimme kokea ja käsitellä Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen oikeutemme erilaisuudesta kumpuavan demokratiaa koskevan legitimeettiongelman.

Neljännessä pääluvussa selvitän, millaisia EMU:n finanssipoliittiset oikeussäännökset ovat liiallisen alijäämän sääntelyn, sen jälkikäteisen valvonnan ja sanktioinnin osalta. Ennaltaehkäisyssä tärkeä painoarvo on talouspolitiikan yhteensovittamisella ja monenvälisellä valvonnalla, jota koskeva sääntely käydään läpi viidennessä luvussa. Selvitän säännöksiä läpikäydessäni, miten Euroopan unionin toimielinten toimivaltuudet on toteutettu näiden säännösten päätöksenteossa, ohjauksessa, valvonnassa ja sanktioinnissa. Pääluvuissa neljä ja viisi finanssipoliittista oikeussääntelyä läpikäydessä näkökulmani on toimielinten toimivaltuuksia tarkasteleva. Finanssisäännösten käsittelyn yhteydessä toimielinten valtaan kiinnitetty huomio auttaa hahmottamaan, mille toimielimelle on annettu eniten valtaa. Tämä mahdollistaa tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa tapahtuvan pohdinnan demokratian toteutumisesta toimielinten kautta.

Käsittelen myös sopimusta talousunionin vahvistamisesta. Selvitän onko demokratian näkyvyys heikentynyt samalla, kun valtiomme budjettisuvereniteettia on kavennettu. Onko sopimuksen liittäminen kansalliseen lakiimme vaikuttanut finanssipoliittisen suvereniteetin kaventumisen myötä myös demokratian toteutumiseen?

Seitsemännessä pääluvussa, ennen loppupäätelmiä, kokoan toimielinten roolijakoa. Käytän pohdinnassa hyväkseni tutkimuksessa ilmenneitä seikkoja ja pohdin niiden avulla talous- ja rahaliiton toimielinten kautta tapahtuvaa demokraattisuutta. Selvitän mikä toimielin on

jäsenvaltiomme kannalta demokraattisesti tärkein eli minkä toimielimen kautta jäsenvaltiomme kokee saavansa parhaiten vaikutettua talous- ja rahaliiton päätöksentekoon?

Olen rajannut tutkimusta koskevan Euroopan unionin oikeussääntelyn SEUT 126 artiklan avulla. Artikla vaatii jäsenvaltiota välttämään liiallista julkistalouden alijäämää ja liian suurta julkista velkaa. Tämän merkittävän velvoitteen lisäksi artikla sisältää määräykset liiallisia alijäämiä koskevasta valvonta- ja sanktiomenettelystä.<sup>39</sup> Tutkimusta koskeva Euroopan unionin oikeussääntely palvelee joko välittömästi tai välillisesti sääntelyä liiallisesta alijäämästä tai liian suuresta julkisesta velasta. Tutkimus kerää tämän sääntelyn ja sen vahvistamiseksi syntyneet ennaltaehkäisevät, korjaavat ja valvovat oikeussäännökset.

Koska EMU:n finanssipoliittinen sääntely on laajaa ja runsasta, en ole katsonut tarpeelliseksi liittää tutkimukseen SEUT:n kaikkia budjettikuria koskevia säännöksiä. Olen rajannut tutkimuksesta pois myös Euroopan talouden vakauttamismekanismin siitä huolimatta, että pelastus- ja elvytyspaketit ovat vaikuttaneet suuresti demokratiaan EMU:ssa.

### **1.3 Tutkimuksen lähdeaineisto**

Tutkimuksen lähdeaineisto koostuu pääsääntöisesti oikeussäädöksistä ja muista virallislähteistä, oikeuskirjallisuudesta sekä artikkeleista.

Euroopan unionin oikeuden kautta tulevat tärkeimmät oikeussäädökset ovat primäärin eurooppaoikeuden osalta sopimus Euroopan unionista sekä sopimus Euroopan unionin toiminnasta ja sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta. Sekundääristä eurooppaoikeutta tutkimuksessa edustaa vakaus- ja kasvusopimus sekä sixpack -asetuspaketti ja twopack -asetukset. Kansallisella tasolla tutkimuksen kannalta tärkeimmät oikeussäädökset ovat Suomen perustuslaki (11.6.1999/731), laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetulla lailla (869/2012). Säädösmateriaalin

ohella virallislähteinä tutkimuksessa on hallituksen esitykset sekä perustuslakivaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan mietinnöt.

EU-oikeuskäytäntöä tutkimuksessa edustaa asia C-27/04 Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Euroopan yhteisöjen neuvosto.

Oikeuskirjallisuudesta tutkimuksen kannalta tärkeimpänä aineistona mainittakoon *Jani Wackerin* Tampereen yliopistossa vuonna 2009 tarkastettu akateeminen väitöskirja (Euroopan unionin talous- ja rahaliiton vaikutukset kansalliseen finanssivaltaan). Tärkeänä lähteenä on toiminut myös *Kaarlo Tuorin* tuotannosta eritoten Kriittinen oikeuspositivismi, minun metodini sekä artikkeli kansallinen ja ylikansallinen demokratia. *Antero Jyrängin* valta ja vapaus teos on ollut myös suuressa roolissa tutkimusta tehdessäni.

## 1.4 Metodi

Julkistaloutta oikeudellisesta näkökulmasta katsova tutkimus käsittelee julkisen taloudenhoidon oikeudellisia reunaehtoja ja julkiseen talouteen liittyvien oikeudellisten ilmiöiden selvittämistä<sup>40</sup>. Koska tutkimus selvittää mitkä Euroopan unionin oikeuden oikeusnormit sääntelevät kansallista budjettivaltaamme liiallisen alijäämän ja liian suuren julkisen velan osalta, ja koska tutkimus selvittää näiden oikeussäännösten sisältöä ja systematisoi niitä, voidaan tutkimus katsoa julkistaloutta oikeudellisesta näkökulmasta katsovaksi.

Oikeudenalajaottelun näkökulmasta tutkimus on julkisoikeudellinen, sillä julkisen taloudenhoidon kysymykset katsotaan liittyvän julkisen vallan käyttöön sekä julkisyhteisöjen ja niiden toimielinten valtaoikeuksiin. Julkisoikeuden sisällä tutkimus tarkentuu finanssihallinto-oikeuteen sillä se tarkastelee julkista taloudenhoitoa ohjaavaa oikeussäätelyä<sup>41</sup>. Se kuuluu myös valtiosääntöoikeuteen, sillä tutkimuksessa käsitellään Euroopan unionin säännösten vaikutusta valtion valtiosääntöön ja valtion täysivaltaisuuteen<sup>42</sup>. Tutkimuksen käsitellessä Euroopan unionin oikeussäännöksiä liikun eurooppaoikeuden alalla.

---

<sup>40</sup> Wacker 2009, s. 25.

<sup>41</sup> Myllymäki 2007, s. 1-4.

<sup>42</sup> Jyränki 2003, s. 3-5.

Koska talous- ja rahaliitto ei ole puhtaasti oikeudellinen instituutio, niin on selvää, että tutkimuksessa oikeudellisen näkökulman lisäksi esiintyy ajoittain poliittisia ja taloudellisia näkökulmia. Poliittisten ja taloudellisten näkökulmien esittämisen tarkoituksena on oikeusnormien taustalla olevien taloudellisten ja yhteiskuntapoliittisten vaikutusten esilletuonti. Osa tutkimuksessa käytetyistä käsitteistä on lisäksi peräisin muilta tieteenaloilta, kuten taloustieteestä, josta käsitteet julkisen talouden alijäämästä ja bruttokansantuotteesta tulevat.<sup>43</sup>

Oikeusdogmatiikalla eli lainopilla tavoitellaan voimassaolevan oikeuden sisällön selvittämistä ja tulkintaa. Lainopin tarkoituksena on oikeuden systematisointi, analysointi sekä kritiikin esittäminen voimassaolevaa oikeutta kohti.<sup>44</sup> Täten tutkimuksen vahvimpana käytetty tutkimusmetodi on lainoppi, sillä tutkimuksessa käydään läpi talous- ja rahaliiton voimassaoleva finanssipoliittinen oikeussääntelyn sisältö liiallisen alijäämä sääntelyn osalta.

Oikeustieteellisen tutkimuksen kannalta näen oikeuden synnyn parhaiten kriittisen oikeuspositivismin kautta. ”Käsite positiivinen oikeus juontuu latinan käsitteestä *jus positivum*, asetettu oikeus, jonka vastakohtana on ajasta ja paikasta riippumaton luonnonoikeus, *jus naturalen*.”<sup>45</sup> Se katsoo modernin oikeuden perustuvan tietoisiin inhimillisiin päätöksiin<sup>46</sup>. Välineellistettynä positiivisena oikeutena moderni oikeus on alistettavissa lainsäätäjän poliittisten tavoitteiden palvelemiseen<sup>47</sup>. Täten oikeus perustuukin päätöksiin ja uusien päätösten avulla voidaan joko luoda, kumota tai muuttaa vanhaa oikeutta<sup>48</sup>.

Tuori on pyrkinyt muotoilemaan ja perustelemaan vaihtoehdon *Kelsenin* ja *Hartin* edustamalle traditionaaliselle oikeuspositivismille. *Tuorin* mielestä sen avulla ei kyetä vastaamaan eräisiin perustaviin oikeutta koskeviin kysymyksiin, jotka saavat painoa modernin oikeuden, kulttuurin ja yhteiskunnan oloista eli oikeuden rajoista ja hyväksyttävyydestä, legitiimiyden kriteereistä.<sup>49</sup> Oikeuden syvärakenteen avulla pyrin löytämään vastauksen kysymykseen miksi demokratian ulottaminen talous- ja rahaliiton päätöksenteon rakenteisiin on haasteellista.

---

<sup>43</sup> Wacker 2009, s. 25.

<sup>44</sup> Jyräki 2003, s. 15.

<sup>45</sup> Hirvonen 2012, s. 21; H.L.A. Hart (1984), Are There Natural Rights?, teoksessa Jeremy Waldron: Theories of Rights. Oxford: Oxford University Press, (77).

<sup>46</sup> Tuori 1997, s. 311.

<sup>47</sup> Tuori 1997, s. 48.

<sup>48</sup> Tuori 2000, s. 5.

<sup>49</sup> Tuori 2000, s. 8.

Tutkimuksessani sivuutan hieman kansainvälistä politiikkaa esitellessäni uusfunktionalismille ominaisen spillover-efektin, jonka avulla käsittelen oikeuden ja politiikan keskinäistä vuorovaikutusta etsiessäni vastausta politiikan suurelle painoarvolle talous- ja rajaliitossa. Tutkielmassani esiintyy myös hieman reaalista argumentaatiota oikeudellisen tulkinnan taloudellisista ja poliittisista vaikutuksista.

## 2 Kansalle kuuluva finanssivalta

### 2.1 Demokratia

#### 2.1.1 Kansalle kuuluva valtiovalta

Suomen perustuslain (PL) (731/1999) 2.1 §:n mukaan Suomessa kansalle kuuluvaa valtiovaltaa toteutetaan edustuksellisesti valtiopäivillä, eduskunnan kautta. Tätä kansansuvereniteettiperiaatteen<sup>50</sup> normatiivista tehoa vahvistetaan PL 94.3 §:llä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita<sup>51</sup>. Kansansuvereniteetin valtiosääntöoikeudellinen sisältö hahmotetaan poliittis-filosofisista lähtökohdista käsitykseen sen oikeusjärjestyksen voimassaolosta, jolloin kaiken julkisen vallankäytön tulee olla viimekädessä johdettavissa kansalaistahdosta. Teknis-operatiivisesti se liittyy suvereniteettisäännökseen (PL 1 §) sekä säännökseen parlamentarismista ja valtiollisten tehtävien jaosta (PL 3 §).<sup>52</sup>

Kansansuvereniteettiperiaatetta monipuolisempi on idea kansanvallasta eli demokratiasta<sup>53</sup>. Kansanvaltaisuuden ydinajatus perustuu kansanvaltaisuuden periaatteelle eli yksilön oikeudelle osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (PL 2.2 §). Perustuslaintasoisesti vahvistettu valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden sekä oikeudet, edistäen samalla oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa (PL 1.1 §).

Suomen perustuslain 3 §:n määritelmä kansanvaltaisuuden periaatteesta<sup>54</sup> on seuraavanlainen: ”Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta.”<sup>55</sup> Tällöin kyse on edustuksellisesta demokratiasta<sup>56</sup>. Kansansuvereenisuuden periaatteen pohjalla on nykyaikainen kansanvallan eli demokratian ajatus, joka on toteutettu edustuksellisella demokratialla<sup>57</sup>.

---

<sup>50</sup> Tieteen termipankki 17.2.2014: Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate.

<<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate>>.

<sup>51</sup> Tieteen termipankki 29.4.2014: Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate/ilmiön kuvaus.

<[http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate/ilmiön\\_kuvaus](http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate/ilmiön_kuvaus)>.

<sup>52</sup> Tieteen termipankki 17.2.2014: Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate.

<<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate>>.

<sup>53</sup> Jyräki 2003, s. 103.

<sup>54</sup> Pöysti 2010, s. 462.

<sup>55</sup> PL 3.1 §.

<sup>56</sup> Jyräki 2003, s. 103.

<sup>57</sup> Wacker 2009, s. 56.

Kansanvaltaisuuden takaaminen edellyttää julkisen vallankäytön perustumista lakiin, siksi julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia (PL 2.3 §). Oikeusvaltioperiaatteella sidotaan suvereenin kansan kaikkivaltaisuutta asettamalla se perustuslainmukaisuus- ja laillisuusvaatimusten alaisuuteen<sup>58</sup>. PL 2.3 §:n viittaus lakiin tarkoittaa eduskuntalakia ja julkisen toiminnan noudattamiseen viitattaessa koko oikeusjärjestystä. Lain samaistaminen eduskuntalakiin kytkee oikeusvaltioperiaatteeseen kansansuvereenisuuden, edustuksellisen demokratian sekä eduskunnan ensisijaisuuden periaatteen.<sup>59</sup>

### **2.1.2 Valtion suvereenisuus ja edustuksellinen demokratia**

“Suomi on täysivaltainen tasavalta”, jonka valtiosääntö on vahvistettu perustuslain tasoisesti (PL 1.1 §). Tämä perustuslaintasoinen ilmaus käsittää valtion suvereenisuutta koskevan periaatteen<sup>60</sup>.

Valtion suvereniteetti jaetaan sisäiseen ja ulkoiseen suvereniteettiin. Sisäinen suvereniteetti on valtion yksinoikeutta julkiseen vallankäyttöön alueellaan<sup>61</sup>, niin sanottuun kompetenssi-kompetenssiin<sup>62</sup>. Ulkoinen suvereniteetti koskee “valtion kansainvälisoikeudellista asemaa ja sen oikeuksia suhteessa muihin valtioryhteyksien jäseniin”<sup>63</sup>. Valtiolla katsotaan olevan toimivalta sitoutua kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin tasa-arvoisesti muihin valtioihin nähden<sup>64</sup>.

Suvereniteettirajoitusten säätäminen kirjattiin vuoden 2012 perustuslain tarkistuksen yhteydessä säännökseen toimivallan siirroista<sup>65</sup>. Mikäli kansainvälinen velvoite tarkoittaa Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, on eduskunnan

---

<sup>58</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 117.

<sup>59</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 131.

<sup>60</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 115.

<sup>61</sup> Tieteen termipankki 17.2.2014: Oikeustiede:sisäinen valtiosuvereniteetti.  
<[http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:sisäinen valtiosuvereniteetti](http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:sisäinen_valtiosuvereniteetti)>.

<sup>62</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 115.

<sup>63</sup> Tieteen termipankki 18.2.2014: Oikeustiede:ulkoinen suvereniteetti.  
<[http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:ulkoinen suvereniteetti](http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:ulkoinen_suvereniteetti)>.

<sup>64</sup> Tieteen termipankki 18.2.2014: Oikeustiede:ulkoinen suvereniteetti.  
<[http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:ulkoinen suvereniteetti](http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:ulkoinen_suvereniteetti)>.

<sup>65</sup> Tieteen termipankki 17.2.2014: Oikeustiede:sisäinen valtiosuvereniteetti.  
<[http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:sisäinen valtiosuvereniteetti](http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:sisäinen_valtiosuvereniteetti)>.

hyväksyttävä se lepäämään jättämättä tavallisella lailla, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä (PL 95.2 §).<sup>66</sup>

Euroopan unioniin liittyessä eduskunta hyväksyi erillisen lain, jonka avulla sopimuksen velvoitteet siirrettiin osaksi sisäistä oikeusjärjestystä (L Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 1540/1994). Samanaikaisesti Suomessa saatettiin voimaan Euroopan unionin normisto, kuten myös EMU:a koskeva Maastrichtin sopimus. Koska liittymissopimus oli ristiriidassa Suomen täysivaltaisuutta ja eduskunnan lainsäädäntövaltaa koskevien perustuslain säännösten kanssa, saatettiin sopimus voimaan supistettua perustuslain säätämisyjärjestystä noudattaen.<sup>67</sup>

Unionin jäsenyys aiheutti laajoja kotimaisten orgaanien toimivallan siirtoja ja perusoikeuksien rajoituksia. Jäsenyyden myötä luovutettiin Suomen lainsäädäntöelimiltä EU:n orgaaneille valtaa asettaa Suomessa vaikuttavia oikeussääntöjä. Kansallisessa liittymisjärjestelyssä ei kuitenkaan noudatettu aiemmin vakiintuneita tulkintoja ja käytäntöjä kansainvälisten sopimusten hyväksymiselle. ”Säädöskokoelmassa kyllä julkaistiin ja saatettiin muutenkin lainsäädäntötoimin valtiosisäisesti voimaan Euroopan unionin perustana olevat sopimukset, mutta sitä vastoin ei siihen asti annettuja ja edelleen voimassa olevia EU:n sekundaarinormeja.”<sup>68</sup> EU:n oikeusjärjestys tuli niiltä osin voimaan vain liittymissopimuksen voimaansaattamislain turvin<sup>69</sup>.

EU:n myötä olemme joutuneet muuttamaan käsitystä sisäisestä suvereniteetista ja sen maksimaalisuudesta ja kokonaisvaltaisuudesta, jotta olemme pystyneet katsomaan merkittäviäkin suvereenirajoituksia perustuslain sallimiksi, sillä EMU:ssa suvereniteettia katsotaan käytettävän yhdessä muiden unionin valtioiden kanssa<sup>70</sup>. Perustuslakivaliokuntamme on katsonut, että ”unionin jäsenyydessä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden valtioiden kanssa.”<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> Tieteen termipankki 17.2.2014: Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate/ilmiön kuvaus.  
<[http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate/ilmiön\\_kuvaus](http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate/ilmiön_kuvaus)>.

<sup>67</sup> Scheinin 1997, s. 360.

<sup>68</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 54.

<sup>69</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 54.

<sup>70</sup> Tieteen termipankki 17.2.2014: Oikeustiede:sisäinen valtiosuvereniteetti.  
<[http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:sisäinen\\_valtiosuvereniteetti](http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:sisäinen_valtiosuvereniteetti)>.

<sup>71</sup> PeVL 10/1998 vp.



Valtion valta johdetaan kansasta joka on valtiosuvereenisuuden kantaja. Kansansuvereenisuus ja valtiosuvereenisuus ovat eri käsitteitä.<sup>72</sup>

Kansansuvereenisuuden ajatus on poliittisen vallan, eli ihmisten vallan ihmisiin nähden, perustuminen oikeutukseen yksilön itsemääräämisoikeudesta (yksilöautonomiaan)<sup>73</sup>. Ajatuksen yksityisautonomiasta kansaan siirsi *Jean-Jacques Rousseau* (1712–1778). *Rousseau* edellytti, että suvereeni kansa muodostaa päätöksenteossa tahtonsa poliittisen vapauden ja yhtäläisten osallistumismahdollisuuksien takaamassa järjestelmässä. Suvereenin tahtoa hän kutsui yleistahdoksi, joka ihanteellisessa tapauksessa ilmensi kaikkien yhtäläisten tahtojen samansuuntaisuutta. Kansansuvereenisuus oli ensi sijassa jokaiselle kuuluva oikeus osallistua lainsäädäntään välittömästi. Koska ihmisten yksimielisyys on harvinaista, muodostaa tämän ”yleistahdon” enemmistön. *Rousseau* ei hyväksynyt välittäviä ryhmiä eikä edustusperiaatetta päätöksenteossa.<sup>74</sup>

*Jyränki* seuraa *Tuija Pulkkinen* hahmottelua demokratia-käsityksen eri päälinjoista *Locken* ja *Rousseau*n ajatusten pohjalta. Kansansuvereenisuusteorian varaan rakennettu demokratia-käsitys ajattelee kansan toimivan yhtenä subjektina. Demokratia koetaan kansan itsehallintona ja se valitsee itselleen hallituksen, joka edustaa kansaa. Päätöksentekoprosessien on tuotava esille ja tiivistettävä kansan tahto. Liberalistiseen individualismiin perustuvan demokratia-käsityksen mukaan kansa ei voi muodostaa yhtenäistä tahtoa, sillä yksilöiden kesken vallitsee aina tietynlainen jännite. Demokratialla pyritäänkin turvaamaan ja sovittamaan yhteen yksilöiden ja ryhmien erilaiset edut päätöksenteossa.<sup>75</sup>

Vallankäyttö on ratkaistu omaksumalla edustusperiaate, jossa kansa valitsee edustajia käyttämään puolestansa valtaa, joten kansansuvereenisuusperiaate muuntuu välillisen eli edustuksellisen demokratian periaatteeksi. Edustuksellinen demokratia vaatii demokraattisen legitimaatioketjun ehjänä pysymistä eli sitä, että kansan välittömästi valitseva edustuselin ohjaa oikeussäännöin tai parlamentaarisen valvonnan kautta viimekädessä välillisesti lainsäädäntö- hallinto- ja lainkäyttöä ja että äänestäjät voivat vaaleissa asettaa edustuselimen tästä myös vastuuseen.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 117.

<sup>73</sup> Jyränki 2003, s. 106; Locke, John (1632–1704).

<sup>74</sup> Jyränki 2003, s. 106–107.

<sup>75</sup> Jyränki 2003, s. 108. Pulkkinen Tuija. Valtio ja vapaus. Jyväskylä 1989, ss. 135–170.

<sup>76</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 118–119.

Valtiosuvereenisuus ja kansansuvereenisuus kytkeytyvät toisiinsa, sillä valtiosuvereenisuus perustuu edustukselliseksi demokratiaksi täsmentyneeseen kansansuvereenisuuteen<sup>77</sup>. Valtion suvereenisuudella ja edustukselliseksi demokratiaksi täsmentyneellä kansansuvereenisuudella on *Jyrängin* mukaan symbioottinen suhde, jossa valtio on poliittisesti organisoituneen kansakunnan erityinen muoto. Näin ollen valtion ja kansansuvereenisuus ovat kietoutuneina toisiinsa. Valtion suvereenisuus on siten kehys, johon demokratia asettuu: ”valtiosuvereenisuuden laajuus näyttää sen alan, millä valtiollinen demokratia voi vaikuttaa”<sup>78</sup>.

Tavallisesti valtiosuvereniteetin rajoitus sisältää samanaikaisesti kansansuvereenisuuden (tai demokratian) välittömän tai välillisen rajoituksen. Voimme pääsääntöisesti katsoa, että kaikki valtiosääntösuvereenisuuden rajoitukset ovat myös demokratian rajoituksia. Demokratiaa voidaan kuitenkin rajoittaa erinäisin toimin ilman, että menetämme valtiosuverenisuuden. Näin käy kun ”valtion suostumus kollektiiviseen järjestöpäätökseen jätetään yksinomaan jäsenvaltion ratkaisun varaan.”<sup>79</sup>

Jäsenyys Euroopan yhteisöissä nähtiin demokratian rajoittajana. Irlannissa vuonna 1972 perustuslakia muutettiin, sillä EY-liitymissopimuksen katsottiin rajoittavan suvereenisuutta, demokratiaa, perusoikeuksia sekä vallanjakoa. Itävallassa v. 1993 samaisessa tilanteessa todettiin jäsenyyden siirtävän liittovaltion suvereenisuus oikeuksia ylikansalliselle organisaatiolle, mutta myös loukkaavan demokratia-periaatetta, hallinnon lainalaisuuden periaatetta sekä liittovaltioperiaatteen mukaista osavaltioiden toimivaltaa.<sup>80</sup>

### 2.1.3 Demokratia ja parlamentarismi

*Jyränki* ehdottaa demokratian ymmärtämistä ”päätöksentekoprosessiksi, jossa kansan tahto muodostetaan.”<sup>81</sup> Nykyaikaisessa valtiosääntöoikeudessa demokratialla tarkoitetaan ”poliittista järjestelmää, jossa enemmistön tahdolla on ratkaiseva vaikutus valtion hallitsemiseen ja ylimmän julkisen vallan käyttöön.”<sup>82</sup> *Jyränki* on katsonut *Böckenförden* tavoin, että perustuslain 2§:n

---

<sup>77</sup> Wacker 2009, s. 56.

<sup>78</sup> *Jyränki* 2003, s. 105.

<sup>79</sup> *Jyränki* 2003, s. 105.

<sup>80</sup> *Jyränki* 2003, s. 105. Ks. *Jyränki* 1999, s. 69 ja 77.

<sup>81</sup> *Jyränki* 2003, s. 109.

<sup>82</sup> *Jyränki & Husa* 2012, s. 118.

ilmaisevan demokratiaperiaatteen mukaisesti kaikki julkiset toiminnot tulisi järjestää siten, että demokratian legitimaatioketju pysyisi ehjänä. Kansan välittömästi valitsema edustuselin ohjaisi viimekädessä välillisesti näitä toimintoja joko oikeussäännöin tai muulla tavoin ja äänestäjät voisivat vaaleissa asettaa edustuselimen vastuuseen ohjauksesta ja sen puutteesta.<sup>83</sup>

Demokratiaperiaate täsmentyykin valtiosäännön peruseriaateissa, kuten parlamentarismien periaatteissa<sup>84</sup>. Parlamentarismissa kyse on hallitusjärjestelmästä, jossa toimeenpanovallan (valtioneuvosto eli hallitus) tulee nauttia kansanedustuslaitoksen (eduskunta) luottamusta, jota mitataan viimekädessä luottamusäänestyksessä<sup>85</sup>. Perustuslain 3.2 §:ssä tämä on ilmaistu siten, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Parlamentarismi nojautuu ajatukseen kansalaisten valitseman parlamentin<sup>86</sup> kykenevyydestä valtioneuvoston (jota kansa ei ole vaaleilla valinnut) kontrollointiin. Valtioneuvostolla on vahva vaikutus eduskunnan päätösten sisältöön, joten sen tulee nauttia parlamentin luottamusta. Mikäli näin ei ole on se velvollinen pyytämään eroa tai eroamaan tasavallan presidentin päätöksestä.<sup>87</sup> Normaaliparlamentarismissa kansanedustuslaitos valvoo poliittisesti hallitusta, ministeriö toimii eduskunnan enemmistön luottamuksen varassa ja valtionpäämies on poliittisesti vastuunalaisen ministeriön valvonnan alainen<sup>88</sup>. Kansalaisten kautta toteutettu valvonta hallitus- ja hallintotoiminnan tarkoituksenmukaisuutta kohtaan tukee demokratiaa<sup>89</sup>. Parlamentarismien periaate täsmentää Suomen valtiosääntöisessä järjestelmässä demokratiaperiaatetta sekä eduskunnan esisijaisuutta<sup>90</sup>.

Demokratiaa turvataan hallitusmuodon 10 §:n säännöksessä sananvapaudesta ja viranomaisasiakirjojen julkisuudesta sekä valtiopäiväjärjestyksen 56 §:n säännöksessä eduskunnan täysistuntojen julkisuudesta ja 57 §:n säännöksessä yksittäisen kansanedustajan puhevapaudesta. Asiakirjajulkisuus ja sananvapaus turvaavat tämän kansalaisyhteiskunnassa käytävän valvonnan edellyttämää kriittistä keskustelua kansanedustuslaitoksen ja sille parlamentaarisessa vastuussa

---

<sup>83</sup> Jyränki 2003, s. 111; Böckenförde, E.-W. 1992, s. 389.

<sup>84</sup> Jyränki 2003, s. 104.

<sup>85</sup> Tieteen termipankki 17.2.2014: Oikeustiede:parlamentarismi.  
<<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:parlamentarismi>>.

<sup>86</sup> Vertailevassa valtiosääntöoikeudessa eduskuntaa, kansanedustuslaitoksena, luonnehditaan parlamentin käsitteellä. Tämä brittiläistaustainen, mutta ranskan kielestä johdettu termi viittaa kansanedustuslaitokseen keskustelevana valtioelimenä (en parliament), ja on taustana termille parlamentarismi. Tieteen termipankki 17.2.2014: Oikeustiede:eduskunta. <<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:eduskunta>>.

<sup>87</sup> Tieteen termipankki 17.2.2014: Oikeustiede:parlamentarismi.  
<<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:parlamentarismi>>.

<sup>88</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 128.

<sup>89</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 129.

<sup>90</sup> Jyränki 2003, s. 157.

olevan hallituksen toiminnasta. Demokraattisella eduskunnan valintatavalla annetaan oikeutus eduskunnan lainsäädäntövallalle ja hallituksen parlamentaarisella vastuunalaisuudella legitimizeetti toimeenpanovallan käytölle.<sup>91</sup>

Parlamenttikeskeisyyden katsotaan toteutuvan yleisillä vaaleilla valitun eduskunnan päättäessä lakien ja valtion talousarvion sisällöstä. Parlamentarismiin katsotaan täydentävän lainsäädäntö ja budjettivaltaa, hallituksen toimiessa eduskunnan luottamuksen varassa. Hallituksen parlamentaarinen vastuunalaisuus eduskunnalle on ensisijaisesti se kanava, jonka kautta eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä kanavoituu Euroopan unionille siirretyn lainsäädäntövallan käyttöön talous- ja rahaliiton finanssipolitiikassa. Parlamentarismia *Scheinin* mukaan heikentää kuitenkin se, että unionissa voidaan sopia tai päättää asioista, joista valtiomme on eri mieltä.<sup>92</sup>

#### **2.1.4 Eduskunnan ensisijaisuus**

Eduskunnan tehtävä on edustaa kansaa eli valtiovallan haltijoita<sup>93</sup>. Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä turvataan perustuslain 2 §:ssä. Eduskunnan aseman muihin valtion elimiin täytyy olla ensisijainen, sillä se edustaa suvereenia kansaa. Edellä esitelty parlamentaarinen ja oikeudellinen valvonta korostavat tämän orgaanin keskeistä asemaa.<sup>94</sup>

*Jyräki* katsoo teoksessa valta ja vapaus, että EU-liittymissopimuksen yhteydessä perustuslainmukaisuusarvioinnissa oli kyse ”täysivaltaisuuden rajoittamisesta”. Tällä ”täysivaltaisuuden” termillä *Jyrängin* mielestä voitiin tarkoittaa myös demokratiaperiaatetta. Tämän hän perustelee eduskunnan valtuuksiin kohdistuvalla viitauksella (1919 HM 2 §). Liittymissopimuksessa oli kyse Euroopan unionin toimielimille tapahtuvasta toimivallan siirrosta, joka tapahtuisi joko yksimielisesti tai määräenemmistöllä.<sup>95</sup>

Vasta kun perustuslakivaliokunta oli arvioinut EY:n perustamissopimukseen vuonna 1997 tehtyjä muutoksia, otti valiokunta kantaa erilaisille toimivallan siirroille. (PeVL 10 /1998 vp). Valiokunta

---

<sup>91</sup> Scheinin 1997, s. 368.

<sup>92</sup> Scheinin 1997, s. 361.

<sup>93</sup> HE 1/1998 vp, s. 73.

<sup>94</sup> Jyräki 2003, s. 145.

<sup>95</sup> Jyräki 2003, s. 200.

katsoi, että valtion täysivallan lisärajoitus voi syntyä, mikäli jokin uusi asiaryhmä siirretään jäsenvaltion toimivallasta EU:n säädösvallan piiriin, vaikka kyse olisi yksimielisestä päätöksenteosta. Toisaalta se katsoi, ettei valtiosuvereniteetin lisärajoitusta välttämättä synny tilanteessa, jossa asiaryhmän päätöksenteko muutetaan yksimielisestä päätöksenteosta määräenemmistöllä tapahtuvaan päätöksentekoon. Tämän se katsoi siksi, että päätöksentekotavan muutos ei muuta niitä toimivallanjakoa määritteleviä suhteita jäsenvaltion ja Euroopan unionin välillä. *Jyränki* on kuitenkin todennut, että ”Ylikansallisen tai ylivaltiollisen orgaanin *yksimielisyyttä* vaativissa päätöksenteossa – asian laadun mukaan – syrjäytetään *eduskunnalle* perustuslaissa taattu oikeus osallistua päätöksentekoon. Siinä demokratia-periaate syrjäytyy, mutta valtion suvereenisuus ei: hallitus vaan käyttää yksin valtion suvereenisuutta”<sup>96</sup>. Tällaisen *Jyränki* luonnehtii olevan loukkaus demokratia-periaatteelle. Määräenemmistöä edellyttävässä päätöksenteossa, jossa päätöksenteko voi syntyä vastoin jäsenvaltion ministerineuvostossa ilmaisemaa kantaa, tältä osin myös valtiosuvereenisuus syrjäytyy.<sup>97</sup>

Teoksessaan *De l'Esprit des Lois* tunnettu valistusfilosofi *Montesquieu* toi esille teoriansa vallanjako-opista. Tässä tunnetussa teoriassa lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta sekä tuomiovalta ovat erotettu toisistaan eri toimijoille oikeudenmukaisen oikeuden toteutumisen takaamiseksi.<sup>98</sup> Opista käy hyvin esille ajatus oikeudenmukaisen oikeuden toteutumisen perusedellytyksestä eli siitä, että taho joka säätelee oikeuden ei voi olla vilpittömästi esteetön myös takaamaan lain toimeenpanovallan ja tuomiovallan. Lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan sekä tuomiovallan eriyttäminen takaavat oikeuden läpinäkyvyyden ja oikeuden oikeudenmukaisuuden toteutumisen. Mielestäni tuomiovallan, lainsäädäntövallan ja hallinnon erottaminen toisistaan on välttämätön peruste toimivalle ja oikeudenmukaiselle instituutiolle, sillä eriyttäminen varmistaa myös sen, että edellä mainitulle taholle ei tule mahdollisuutta diktatoida oikeutta. Mielestäni tämä vallanjakaminen kolmeen eri lohkoon lisää myös läpinäkyvyyttä, joka taasen edistää demokratian toteutumista.

Järjestelyä täydentää eduskunnan demokraattinen valintatapa, joka tarjoaa oikeutusta eduskunnan vallalle säätelee kansalaisia sitovia oikeusnormeja ja hallituksen parlamentaarisen vastuunalaisuuden

---

<sup>96</sup> Jyränki 2003, s. 201.

<sup>97</sup> Jyränki 2003, s. 201. Kaarlo Tuori on kiinnittänyt tähän näkökohtaan huomiota PeV:lle Amsterdamin sopimuksesta 27.2.1998 antamassaan lausunnossa.

<sup>98</sup> Bok, Hilary 2003: ”Baron de Montesquieu, Charles-Louis de Secondat.”  
Sivustolla Edward N. Zalta (toim.): The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Fall 2003 Edition).  
><http://plato.stanford.edu/archives/fall2003/entries/montesquieu/>>.

antamaa legitimizeettiä toimeenpanovallan käytölle<sup>99</sup>. Euroopan unionin toimielinjärjestelmä eroaa kuitenkin merkittävästi tällaisesta demokraattisten valtioiden valtiosäännöllisistä järjestelmistä<sup>100</sup>.

## 2.2 Finanssivalta

### 2.2.1 Eduskunnalle kuuluva finanssivalta

Oleellinen osa kansanvaltaa on finanssivalta, eduskunnan valta päättää valtiontaloudesta sekä valvoa sitä<sup>101</sup>. Tällä normilla valtiontaloudellisesta päätösvallasta perustuslainsäätäjän halusi korostaa eduskunnalle kuuluvaa *finanssivaltaa*<sup>102</sup>.

Finanssivallalla määrätään valtiontaloutta ja siihen kuuluu seuraavat kolme osaa: 1) verolainsäädäntövalta eli valta periä veroja valtakunnan alueella, 2) budjettivalta eli valta päättää valtion varainkäytöstä ja tämän varainkäytön rahoittamisesta talousarvion välityksellä sekä 3) finanssivalvontavalta eli valta valvoa myönnettyjen varojen käyttöä. Käsitteellisesti finanssivalvontavalta voidaan katsoa kuuluvan myös budjettivallan piiriin.<sup>103</sup>

Eduskunnalle kuuluva budjettivalta ilmenee PL 83 §:stä. Budjettivallassa on kyse toimivallasta ohjata valtiovaroja haluttuihin käyttötarkoituksiin valtiontalousarvion eli budjetin avulla. Tähän budjettivaltaan luetaan yleensä myös valta valtiovarojen käytön valvontaan.<sup>104</sup> Eduskunta toteuttaa budjettivaltansa talousarvion välityksellä<sup>105</sup>. Talousarvio päätetään varainhoitovuodeksi kerrallaan. (PL 83.1 §). Eduskunta saa hyvissä ajoin varainhoitovuotta hallitukselta esityksen talousarvioksi sekä siihen liittyvät muut esitykset (PL 83 §), joita se voi tarvittaessa täydentää esityksin niin kauan kunnes valiokunta on mietintönsä asiasta antanut (Pl 71 §). Valtion talousarvio sisältää arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin sekä määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Tuloarvioiden on katettava siihen otettavat määrärahat. Määrärahoja katettaessa voidaan ottaa huomioon valtion tilinpäätöksen mukainen ylijäämä tai alijäämä sen mukaan kuin lailla säädetään. (PL 84 §)

---

<sup>99</sup> Scheinin 1997, s. 368.

<sup>100</sup> Hyvärinen 2013, s. 284 – 303.

<sup>101</sup> Pöysti 2010, s. 462.

<sup>102</sup> Myllymäki 2007, s. 56–57.

<sup>103</sup> Wacker 2009, s. 37.

<sup>104</sup> Wacker 2009, s. 40.

<sup>105</sup> Wacker 2009, s. 46.

Suomen valtion budjettipolitiikkaa koskevat tärkeimmät informaationlähteet tulevat valtion talousarviosta ja tulevien vuosien valtiontalouden kehyksistä<sup>106</sup>. “Valtion talousarvio hyväksytään eduskunnan valtiovarainvaliokunnan annettua siitä mietintönsä täysistunnon ainoassa käsittelyssä. Eduskunnan työjärjestyksessä säädetään tarkemmin talousarvioesityksen käsittelystä eduskunnassa. Jos valtion talousarvion julkaiseminen viivästyy yli varainhoitovuoden vaihteen, hallituksen talousarvioesitystä noudatetaan väliaikaisesti talousarviona eduskunnan päättämällä tavalla.”<sup>107</sup> Valtiontalouden kehysmenettelyä koskevat linjaukset sekä julkisen talouden kestävyyttä ja talouspolitiikkaa koskevat linjaukset sisältyvät kunkin hallituksen hallitusohjelmaan, joka lopulta annetaan tiedonantona eduskunnalle perustuslain 62 §:n mukaan<sup>108</sup>.

Tämä julkisten tulojen ja menojen hallinnointi ja päätäntävalta on valtiolle kuuluva perustavanlaatuinen budjettisuvereniteetti, joka nojaa viimekädessä kansalaisten perusoikeuksiin. Tämän takia budjettipäätökset pyritään toteuttamaan kansantahdon mukaisesti, poliittisten päätösten voimin<sup>109</sup>.

Väitöskirjassaan *Wacker* katsoo valtion velanottoa koskevan päätösvalan, eli eduskunnan oikeuden talousarvion välityksellä päättää valtionlainanotosta, kuuluvan budjettivallan alaan. *Wacker* perustelee näkemyksensä katsomalla, että valtion velanottoa koskeva päätösvalta on osa talousarvioita koskevaa päätösvaltaa, sillä valtion talousarvioon otetaan mukaan valtiontalouden velkarahoitus.<sup>110</sup> EMU:n finanssipoliittisten säännösten avulla säännellään julkisen talouden alijäämää jäsenvaltioissa, ja koska julkisen talouden alijäämää joudutaan käytännössä rahoittamaan velanotolla, merkitsee valtion budjettitalouden alijäämä valtion velanottoa.<sup>111</sup> Valtion julkisen talouden alijäämä merkitsee täten valtion vuotista velkaantumista<sup>112</sup>. Talous- ja rahaliiton määräykset liiallisten alijäämien välttämiseksi ovat täten jäsenvaltiolle kohdistunut velvoite olla velkaantumatta liikaa vuositasolla<sup>113</sup>. Vuotuinen velanotto lisää aiemmilta vuosilta kertynyttä julkisen kokonaisvelan määrää, jolle EMU:ssa on asetettu katto. Tämä puolestaan vaikuttaa jäsenvaltioiden julkisten valtojen suhtautumiseen lainan takaisinmaksuun, sillä se ei onnistu

---

<sup>106</sup> Valtiovarainministeriö. Valtiontalous.

Finanssipolitiikka.<[http://www.vm.fi/vm/fi/09\\_valtiontalous/05\\_finanssipolitiikka/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtiontalous/05_finanssipolitiikka/index.jsp)>.

<sup>107</sup> PL 83 §.

<sup>108</sup> HE 155/2012 vp, s. 5–6.

<sup>109</sup> Steinbach 2010, s. 383.

<sup>110</sup> Wacker 2009, s. 40.

<sup>111</sup> Wacker 2009, s. 41. Haastattelu Sami Yläoutinen 14.11.2008; haastattelu Sauli Niinistö 14.11.2008.

<sup>112</sup> Wacker 2010, s. 661.

<sup>113</sup> Wacker 2013, s. 195.

pelkästään velanotolla, mikäli kokonaisvelka kasvaa liian suureksi.<sup>114</sup>

Eduskunnan budjettivaltaa koskevan periaatteen mukaisesti valtion sitominen menoihin on mahdollista vain eduskunnan suostumuksesta. *Myllymäen* mukaan tämä koskee myös lainanottoa, jonka tulee perustua eduskunnan suostumukseen. Hänen mukaansa lainanotto merkitsee menoihin sitoutumista, joten tällainen päätösvalta on katsottava osaksi budjettivaltaa.<sup>115</sup>

Finanssivalvontavalta voidaan katsoa kuuluvaksi joko budjettivallan sisälle tai sen rinnalle. Korkein finanssivalvontavalta Suomessa kuuluu eduskunnalle.<sup>116</sup> Eduskunta, tarkemmin eduskunnan tarkastusvaliokunta, valvoo valtion talousarvion noudattamista ja sen taloudenhoitoa. Valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen tarkastamista varten eduskunnan yhteydessä on riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto, joka eduskunnan tarkastusvaliokunnan kanssa on oikeutettu saamaan viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. (Pl 90 §)

### 2.2.2 Finanssisuvereniteetti

Väitöskirjassaan *Wacker* katsoo suvereniteetin käsitteen alaan kuuluvan myös käsitteen finanssisuvereniteetista. Käsitteen finanssisuvereniteetista eli valtiontaloudellisesta itsemääräämisoikeudesta eli valtion täysivaltaisuudesta oman taloutensa päätöksentekoon *Wacker* johtaa valtiosäännön kautta. Valtion suvereniteettiin kuuluu täysivaltaisuus päättää omasta valtiosäännöstään. Valtiosäännössä olevat oikeusnormit sääntelevät finanssivaltaa koskevia toiminta- ja päätöksentekojärjestelmiä. *Wackerin* johtopäätöksenä suvereniteetin käsitteen alaan kuuluu myös valtion täysivaltaisuus päättää omasta taloudestaan.<sup>117</sup>

*Wacker* katsoo, että finanssisuvereniteetissa on kyse siitä, kuinka vapaasti valtio voi itse päättää omasta taloudestaan sekä mitä rajoituksia ja vaikutuksia tähän toimivaltaan mahdollisesti valtion rajojen ulkopuolelta kohdistuu. Arvioitaessa finanssisuvereniteetin laajuutta keskeistä *Wackerin* mielestä on, kuinka vapaasti eduskunta voi päättää valtion budjettitaloudesta finanssivaltansa

---

<sup>114</sup> Wacker 2009, s. 41.

<sup>115</sup> Myllymäki 2007, s. 99–100.

<sup>116</sup> Wacker 2009, s. 42.

<sup>117</sup> Wacker 2009, s. 66–68.



nojalla, sillä finanssisuvereniteettiin voi kohdistua myös erilaisia rajoitteita. Finanssisuvereniteetin voi jakaa sisäiseen ja ulkoiseen, joten sisäisen finanssisuvereniteetin osalta valtiovalta on alueellaan ylin taloudellista päätösvaltaa käyttävä taho. Ulkoinen finanssisuvereniteetti mahdollistaa valtiolle päätösvallan vapaasti taloudellisista suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin nähden.<sup>118</sup>

Keskeinen finanssisuvereniteetin ilmenemismuoto on finanssivalta, sillä finanssivallalla määrätään miten finanssisuvereniteettia valtion sisällä toteutetaan. Valtion ulkopuolella Finanssivalta viittaisi ensi sijassa valtionsisäiseen toimivaltaan, kun taas finanssisuvereniteetin tarkastelussa valtiontaloudellisia valtaoikeuksia peilattaisiin erityisesti valtion ulkopuolisten toimijoiden (muut valtiot, kansainväliset järjestöt, Euroopan unioni) mahdollisesti asettamiin vaikutuksiin ja rajoituksiin.<sup>119</sup>

Suomessa finanssivallan käyttö kulminoituu eduskunnan hallussa olevaan parlamentaariseen finanssivaltaan, jonka voidaan sanoa muodostavan Suomen valtion sisäisen finanssisuvereniteetin ytimen. Mikäli finanssisuvereniteetti mielletään nimenomaan kansan suvereenisuuden osaksi, eivät finanssisuvereniteetti ja parlamentaarinen finanssivalta käsitteinä tällöin enää eroa juuri toisistaan. Parlamentaarisella finanssivallalla viitataan ensisijaisesti eduskunnalle, ja toissijaisesti myös muille valtiollisille toimijoille kuuluvaan valtaoikeuteen päättää valtiontaloudesta.<sup>120</sup>

*Wackerin* mielestä olennaista kansallisen finanssivallan määrittelyssä on se, kenelle tai mille päätösvalta valtion sisällä valtiontaloudesta kuuluu ja minkälaisin reunaehdoin. Finanssisuvereniteetissa kyse on taas siitä, kuinka vapaasti valtio voi itse päättää omasta taloudestaan sekä mitä rajoituksia ja vaikutuksia tähän toimivaltaan mahdollisesti valtion rajojen ulkopuolelta kohdistuu. Hän ei tee jyrkkää eroa finanssivallan ja finanssisuvereenisuuden välillä, sillä finanssivaltaan voi kohdistua kansainvälisiä velvoitteita ja käsitteellisesti sen katsotaan sisältävän myös vallan osallistua ylikansalliseen päätöksentekoon.<sup>121</sup>

Kansallisen finanssipolitiikan harjoittamista koskevat, juridisesti sitovat, reunaehdot tulevat EU:n taholta ja jäsenvaltioiden finanssipoliittisen päätöksenteon on oltava tämän oikeudellisen kehyksen

---

<sup>118</sup> Wacker 2009, s. 66–68.

<sup>119</sup> Wacker 2009, s. 66–68.

<sup>120</sup> Wacker 2009, s. 66–68.

<sup>121</sup> Wacker 2009, s. 66–68.

sisäpuolella<sup>122</sup>. Väitöskirjassaan *Wacker* totesi, että ”Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa ja sen talous- ja rahaliitossa voidaan pitää itsenäisyyden ajan merkittävimpänä parlamentaarisen finanssivallan rajoittajana”<sup>123</sup>. Velvollisuus välttää liiallisia julkisen talouden alijäämiä on hänen mielestään ”eräs huomattavimmista finanssivallanrajoituksista, joita koko unionijäsenyydestä Suomelle seuraa”<sup>124</sup>. *Wackerin* mielestä Suomen finanssisuvereniteetin ja kansallisen parlamentaarisen finanssivallan turvaaminen ja vahvistaminen tulevaisuudessa edellyttävät Suomen vaikutusmahdollisuuksien käyttämistä ja niiden parantamista unionin taloudellisessa päätöksenteossa<sup>125</sup>.

### 2.2.3 Finanssipolitiikka

Suhdanne- eli stabilisaatiopolitiikalla tarkoitetaan viranomaisten toimia, joilla pyritään vakauttamaan taloutta. Tämä politiikka voidaan jakaa kahteen päälohkoon: keskuspankin harjoittamaan rahapolitiikkaan ja hallitusten harjoittamaan budjetti- eli finanssipolitiikkaan.<sup>126</sup> ”*Finanssipolitiikka* on talouspolitiikan osa-alue ja sen harjoittamisella vaikutetaan kansantalouteen julkisen talouden tulojen ja menojen kautta. Finanssipolitiikan alaan kuuluvat kaikki sellaiset ratkaisut, jotka koskevat julkisyhteisöjen tuloja ja menoja. Useimmiten finanssipolitiikkaa harjoitetaan talousarvion välityksellä, jolloin kyse on budjettipolitiikasta, joka käsitteellisesti on osa finanssipolitiikkaa.”<sup>127</sup> Valtion budjetti on finanssipolitiikan väline, jonka avulla eduskunta vaikuttaa suhdannevaihteluihin<sup>128</sup>. Eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa valtioneuvoston harjoittamaan talouspolitiikkaan toteutetaan yleisen parlamentaarisen luottamusvaateen (PL 3.2 §) sekä valtioneuvoston hallitusohjelmaa koskevan tiedonannon (PL 62 §) pohjalta.<sup>129</sup>

Finanssipolitiikkaan katsotaan kuuluvaksi myös EMU:n talouden vakaudesta huolehtiminen – budjettipolitiikan avulla<sup>130</sup>. EMU:ssa finanssipolitiikka on säilytetty kunkin jäsenvaltion kansallisen hallituksen vastuulle, joiden tulee finanssipolitiikassaan kuitenkin noudattaa VKS:sta, jossa

---

<sup>122</sup> Wacker 2013, s. 195.

<sup>123</sup> Wacker 2009, s. 253.

<sup>124</sup> Wacker 2009, s. 253.

<sup>125</sup> Wacker 2009, s. 254.

<sup>126</sup> Korkman 2012, s. 79.

<sup>127</sup> Budjettisanasto 2001, s. 68–69.

<sup>128</sup> Myllymäki 2007, s. 26–27.

<sup>129</sup> Myllymäki 2007, s. 26–27.

<sup>130</sup> Vartiainen & Haaparanta & Hulkko & Melgin & Rantanen 1999, s. 49.

määritellään julkista taloutta koskevat yhteisesti sovitut, jäsenvaltioita sitovat säännöt<sup>131</sup>. Maastrichtin sopimusten EMU-säännökset on rakennettu jäsenvaltioiden finanssipoliittiselle vastuulle valtionvelasta sekä niiden finanssi- ja talouspoliittiselle suvereniteetille<sup>132</sup>.

”Jäsenvaltioiden harjoittamaa finanssipoliittikkaa koskevasta EU-oikeudellisesta sääntelystä voidaan käyttää nimitystä *finanssipoliittinen sääntely*. Termillä ei tarkoiteta vain poliittisten, vaan myös oikeudellisten velvoitteiden ja määräysten asettamista.”<sup>133</sup> Tutkimuksessa termi finanssipoliittinen sääntely kuvaa molempia sekä oikeudellisia että poliittisia velvoitteita jäsenvaltiota kohtaan. Talous- ja rahaliiton terminologiassa talouspolitiikan käsite on samaistunut hyvin pitkälle finanssipoliitiikkaan<sup>134</sup>.

EMU on tuonut finanssisääntöihimme EU-oikeudesta tulevat finanssipoliittiset säännökset, jotka velvoittavat valtiotamme ja vaikuttavat väistämättä budjettipoliitiikkaamme. Koska julkisen talouden epätasapaino heikentää julkisen talouden kykyä kokonaistaloudellisten tavoitteiden saavuttamiseen pyritään Euroopan unionin talous- ja rahaliiton finanssipoliitiikan valvonnan avulla luomaan keskeiset pyrkimykset, joilla näitä tekijöitä voitaisiin kontrolloida. Merkittäviä mittareita tasapainoisuuden arvioinnissa ovat julkisen talouden alijäämät ja julkisen velan määrät.<sup>135</sup>

Todettakoon vielä, että kansalliseen lainsäädäntöömme ei sisälly säännöksiä, jotka koskisivat valtiomme julkisen talouden hoitamista kokonaisuutena, siksi julkisyhteisöjemme toimintaan ja talouteen vaikutetaan niitä koskevilla erillisillä lainsäädännöillä<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> Euroopan komissio, Talous- ja rahoitusasiat, Euro, Euron hallinnointi.  
<[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/euro/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/index_fi.htm)>.

<sup>132</sup> Tuori 2013, s. 10.

<sup>133</sup> Wacker 2009, s. 123.

<sup>134</sup> Wacker 2009, s.108; Krugman & Wells & Graddy 2008, s. 567; Pekkarinen & Sutela 1998, s. 165 – 175 ja 179 – 187.

<sup>135</sup> Wacker 2013, s. 193.

<sup>136</sup> HE 155/2012 vp, s. 5–6.

## 3 Suomen oikeusjärjestys ja Euroopan unionin oikeusjärjestys

### 3.1 Jäsenvaltion unionille valtiosääntöisesti siirtämä toimivalta

#### 3.1.1 EMU:n finanssipoliittiset oikeussäännökset

Talous- ja rahaliiton oikeusperusta muodostuu seuraavista sopimuksista ja niihin liitetystä pöytäkirjoista:

“Eurooppa-neuvoston Haagin (1969), Pariisin (1972), Brysselin (1978), Hannoverin (1988), Madridin ja Strasbourgin (molemmat 1989) sekä Maastrichtin (1991–1992) kokouksissa tekemät päätökset

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 119–144, 219 ja 282–284 artikla

SEUT:aan liitetyt pöytäkirjat siirtymisestä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen, liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä lähentymisperusteista, Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Tanskaa koskevista poikkeuksista, Euroopan keskuspankkijärjestelmästä, Euroopan keskuspankista ja euroryhmästä.”<sup>137</sup>

Nykyisin perustan Euroopan unionin ja sen jäsenmaiden talouspoliittiselle yhteistyölle luo Euroopan unionin perussopimuksen uusin versio, Lissabonin sopimus<sup>138</sup>, joka on Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta 2007 allekirjoitettu Sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta. Voimaantullessaan se toi terminologisia muutoksia Euroopan unionin oikeuteen kun sana ”yhteisö” korvattiin sanalla ”unioni” (pöytäkirja B:n Lissabonin sopimukseen liitettävässä pöytäkirjassa N:o 1 Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, Euroopan yhteisön perustamissopimukseen ja/tai Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimukseen liitettyjen pöytäkirjojen muuttamisesta 1 artiklan 3 kohdan b alakohdassa; EUVL N:o C 306, 17.12.2007, s. 165). Samalla EY:n perustamissopimuksen nimeksi muutettiin Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Tutkimuksessani viitataan jatkossa Sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoituun toisintoon; EUVL N:o C 326, 26.10.2012, käyttäen lyhennettä SEUT. Lissabonin sopimus tuli voimaan sopimuksen valtiosisäistä voimaansaattamista tarkoittavalla poikkeuslailla (laki 599/2008; SopS 66/2009). Maastrichtin sopimus tunnetaan myös nimellä Euroopan unionista tehtyksi sopimukseksi (SEU).

<sup>137</sup> Euroopan parlamentti. Tietoa parlamentista. Talous- ja rahaliiton historia. Oikeusperusta. <[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.1.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.1.html)>.

<sup>138</sup> Kurri 2012, s. 39.

Talous- ja rahapolitiikka on sijoitettu SEUT:n osastoon VIII<sup>139</sup>. Talouspolitiikkaa koskevat artiklat 120–121 sääntelevät talouspolitiikan yhteensovittamista ja monenvälistä valvontaa artikloiden 122–126 koskiessa jäsenvaltioiden budjettikuria<sup>140</sup>. Neljännessä luvussa, artiklassa 136 käsitellään erityismääräykset, jotka koskevat maita, joiden valuutta on euro. SEUT:n edellä mainitut säännökset jaetaan ennaltaehkäisevään osioon, johon kuuluvat talouspolitiikan yhteensovittaminen ja monenvälinen valvonta ja korjaavaan osioon, johon kuuluvat jäsenvaltioiden budjettikuria koskevat säännökset.

Budjettikuri (artiklat 122–126) jakaantuvat neljään eri pääperiaatteeseen, joita ovat: julkisen sektorin keskuspankkirahoituksen kieltäminen, etuoikeutetun rahoituksen kieltäminen, joka kieltää julkisen talouden etuoikeudet rahoituslaitoksissa, yhteisöjä ja jäsenvaltioita koskeva kieltäminen ottaa kannettavaksi toisen jäsenmaan velkaa tai vastuuta eli niin sanottu no bail out -periaate sekä velvollisuus välttää liiallisia julkisen talouden alijäämiä<sup>141</sup>. SEUT 136 artikla mahdollistaa euromaiden budjettikurin koordinoinnin tehostamisen ja talous- ja rahaliiton valvonnan moitteettoman toiminnan varmistamisen. Samalla se luo oikeusperustan uudelle, vain euromaita koskevalle lainsäädännölle.<sup>142</sup>

VKS on perussopimuksesta johdettua sekundaarista unionin oikeutta, jonka asetuksilla ja neuvoston päätöslauselmalla täsmennetään ja täydennetään perussopimuksen yleisperiaatteita<sup>143</sup>. VKS:n perimmäinen tarkoitus on turvata EMU:n onnistuminen, minimoimalla jäsenvaltioiden finanssipolitiikkojen mukanaan tuomat riskit<sup>144</sup>. VKS ei ole jäsenvaltioiden välinen valtiosopimus, vaan talous- ja rahaliiton finanssipoliittinen säännöstö<sup>145</sup>.

VKS muodostuu Eurooppa-neuvoston päätöslauselmasta (17.6.1997, EYVL C 236, 2.8.1997), joka toimii poliittisena ohjeena VKS:ta toteuttaville osapuolille<sup>146</sup>. Se on juhlallisesti annettu poliittinen ohje Eurooppa-neuvostolta kaikille sopimuksen osapuolina oleville jäsenvaltioille, Euroopan

<sup>139</sup> EUVL N: o C 326, 26.10.2012, s. 96.

<sup>140</sup> Wacker 2009, s. 125.

<sup>141</sup> Wacker 2009, s. 125.

<sup>142</sup> Euroopan komission taustatiedote. MEMO 13/457. 27/05/2013.

<sup>143</sup> HE 155/2012 vp, s. 9.

<sup>144</sup> PeVL 46/1996 vp – U 73/1996 vp, s. 1–2.

<sup>145</sup> HE 155/2012 vp, s. 9.

<sup>146</sup> Eduskunnan kirjasto. Talouspolitiikan yhteensovittaminen. Vakaus- ja kasvusopimus.

<[http://lib.eduskunta.fi/Resource.phx/kirjasto/yhteiskuntatieto/eu-talouskriisi/talouspolitiikka.htx?](http://lib.eduskunta.fi/Resource.phx/kirjasto/yhteiskuntatieto/eu-talouskriisi/talouspolitiikka.htx?PhxServiceTemplate.layout=textversion/layout.htx)  
PhxServiceTemplate.layout=textversion/layout.htx>.

unionin neuvostolle sekä Euroopan yhteisöjen komissiolle siitä, että kaikki perussopimuksen ja VKS:n määräykset saatetaan tiukasti ja ajallaan täytäntöön. Päätöslauselma keskittyy jäsenvaltioille, komissiolle sekä neuvostolle tarkoitettujen suuntaviivojen luomiseen.<sup>147</sup>

VKS:n kuuluu myös kaksi jäsenvaltiota suoraan sitovaa asetusta, joista ensimmäinen on neuvoston asetus julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta (7.7.1997, EY N:o 1466/97, EYVL L 209, 2.8.1997, s. 1.). Toinen asetuksista on liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä (7.7.1997, EY N:o 1467/97, EYVL L 209, 2.8.1997 s. 6). VKS:n ennaltaehkäisevä osa velvoittaa jäsenmaita omaksumaan lähellä tasapainoa olevan rahoitusaseman julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeksi (Medium Term Objective) ja korjaava osio pyrkii tunnistamaan liiallisen alijäämän, jotta jäsenvaltio pystyttäisi ohjaamalla toteuttamaan korjaavat toimenpiteet<sup>148</sup>.

22. ja 23.3 2005 Brysselissä VKS:n täytäntöönpanoa tehostettiin Eurooppa-neuvoston hyväksyessä Ecofinin antaman selvityksen VKS:n täytäntöönpanon tehostamisesta<sup>149</sup>. VKS:sta päivitettiin ja ”tehostettiin”, sillä sen noudattaminen oli ollut EMU-maille liian iso makrotaloudellinen haaste<sup>150</sup>. Saksan ja Ranskan kykenemättömyys VKS:n noudattamiselle toi myös oman tarpeensa sopimuksen uudistamiselle<sup>151</sup>. Tämän johdosta neuvosto antoi kesällä 2005 kaksi uutta asetusta: Neuvoston asetus julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 muuttamisesta (27.6.2005, EY N:o 1055/2005, EYVL N:o L 174, 7.7.2005) ja neuvoston asetus liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta (27.6.2005, EY N:o 1056/2005, EYVL N:o L 174, 7.7.2005). Sitä täydentävät myös Ecofin-neuvoston selvitys täytäntöönpanon tehostamisesta, sekä Ecofinin hyväksymät uudet menettelytapaohjeet VKS:n täytäntöönpanosta ja vakaus- ja lähentymisohjelmien muodosta ja sisällöstä<sup>152</sup>. Muutosten tarkoituksena oli parantaa finanssipoliittisten säännösten hallinnointia ja lisätä jäsenvaltioiden sitoutumista niihin lujittamalla sopimuksen talouspoliittista perustaa ja parantamalla sen tehokkuutta sekä ennaltaehkäisevien että korjaavien toimien osalta (neuvoston asetus 1056/2005, s. 5 sekä neuvoston asetus 1055/2005 s. 1).

<sup>147</sup> Eurooppa-neuvoston päätöslauselma vakaus- ja kasvusopimuksesta 17.6.1997; EYVL N:o C 236, 2.8.1997 s. 1.

<sup>148</sup> Kurri 2012, s. 42.

<sup>149</sup> Puheenjohtajan päätelmät. Liite <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fi/05/st07/st07619-re01.fi05.pdf>>.

<sup>150</sup> Pihkala 2008, s. 233.

<sup>151</sup> Jääskinen 2007, s. 193.

<sup>152</sup> Euroopan keskuspankki. Vuosikertomus 2011, s. 239.

Ecofin-neuvosto hyväksyi kuusiosaisen talouspolitiikan valvontaa ja koordinaatiota tehostavan lainsäädäntöpaketin 8.11.2011, joka tuli voimaan 13. joulukuuta 2011. Sillä täsmennettiin edelleen Lissabonin sopimuksen 121 ja 126 artikloiden tulkintaa. Lainsäädäntöpaketti koostuu yhdestä direktiivistä ja viidestä asetuksesta, joiden on tarkoitus selkeyttää VKS:sta sekä nopeuttaa sen täytäntöönpanoa. Paketti pyrkii lisäksi helpottamaan rangaistuksen päättämistä sääntöjä rikkonutta valtiota vastaan. Sillä pyritään myös luomaan makrotaloudellinen epätasapainon ehkäisemisen kehikko, jolla tavoitellaan kansantalouden kehityksen tasapainoista tukemista.<sup>153</sup> Sen ennaltaehkäisevä osio painottuu täytäntöönpanon nopeuttamiseen ja sen selkeyttämiseen ja korjaava osio painottuu talousarviota koskevan kurinalaisuuden noudattamisen tarkasteluun julkisen talouden alijäämää ja julkista velkaa koskevilla perusteilla. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1173/2011, s. 2. 14 kohta).

Sixpackin ennaltaehkäisevän osan oikeusperusta nojaa asetukseen EU N:o 1466/1997 talouspolitiikan yhteensovittamisesta ja korjaava osa liiallisten alijäämien menettelyä koskevaan asetukseen EU N:o 1467/1997.

Ennaltaehkäisevä osio koostuu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja koordinoinnin tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 muuttamisesta (16.11.2011, EU N:o 1175/2011, EUVL L 306, 23.11.2011), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella (16.11.2011, EU N:o 1173/2011, EUVL L 306, 23.11.2011), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta (16.11.2011, EU N:o 1176/2011, EUVL L 306, 23.11.2011), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella (16.11.2011, EU N:o 1174/2011, EUVL L 306, 23.11.2011).

Korjaava osio koostuu neuvoston asetuksesta liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamisesta (16.11.2011, EU N:o 1177/2011, EUVL 306, 23.11.2011), Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella (16.11.2011, EU N:o 1173/2011, EUVL L 306, 23.11.2011) sekä neuvoston direktiivistä

---

<sup>153</sup> Kurri 2012, s. 40.

jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista (8.11.2011, EU 85/2011, EUVL L 306, 23.11.2011).

Sixpack -pakettia vahvistetaan twopack -paketilla<sup>154</sup>, joka koostuu kahdesta asetuksesta. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä (21.5.2013, EU N:o 473/2013, EUVL L 140, 27.5.2013) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta (21.5.2013, EU N:o 472/2013, EUVL L 140, 27.5.2013).

VKS:ta on pyritty lisäksi vahvistamaan tuomalla se kansallisten lainsäädäntöjen piiriin. Tämä on tehty sopimuksella talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (sopimus talousunionin vahvistamisesta), joka tuli voimaan Suomessa lailla talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetulla lailla (869/2012), 1.1.2013<sup>155</sup>. Sopimuskohdat, jotka eivät ole lainsäädännöllä laitettu voimaan ovat voimassa asetuksena (VA 24/2013, 2 §).

### 3.1.2 Jäsenvaltiolta unionille valtiosääntöisesti siirretty toimivalta

Perussopimukset, niitä muuttaneet sopimukset sekä jäsenvaltioiden liittymissopimukset muodostavat ensisijaisen unionin oikeuden eli unionin primäärioikeuden. Perussopimukset ovat kansainvälisoikeudellisia sopimuksia, jotka kukin valtio on valtiosääntönsä mukaisesti hyväksynyt. Nämä unionin perussopimukset luovat oikeudellisen perustan ja puitteet unionin toimielimille ja toiminnalle, joten voidaan puoltaa käsitystä, ”että Euroopan unionilla on valtiosääntö, tietynlainen konstituutio”.<sup>156</sup> Kurri on esittänyt ajatuksen, että voisimme verrata perussopimuksia kansallisvaltioiden perustuslakeihin, joiden yleisperiaatteita täsmennetään direktiivien ja asetusten avulla<sup>157</sup>. Jyräki ja Husa kuitenkin katsovat, että Euroopan unionin perussopimukset eivät

---

<sup>154</sup> Kurri 2012, s. 41.

<sup>155</sup> Valtioneuvoston asetus 24/2013.

<sup>156</sup> Jyräki & Husa 2012, s. 71.

<sup>157</sup> Kurri 2012, s. 40.



rakenteellisesti tai sisällöllisesti ole rinnastettavissa valtioiden perustuslakeihin eikä muihin kansallisiin valtiosääntöasiakirjoihin<sup>158</sup>.

Jäsenvaltion kannalta merkittävintä perussopimuksissa on valiosääntöisesti toimivallan siirtäminen jäsenvaltiolta unionille lainsäädäntö- toimeenpano - ja tuomiovallan osalta, kun unionin toiminnan kannalta perussopimukset tai niiden institutionaaliset osat ovat aineelliselta sisällöltään valtiosääntöisiä. Muodollisin ja asiallin perustein Suomen perustuslaki ja Euroopan unionin perussopimukset hahmotetaan toisistaan erillisinä asiakirjoina, joten muodollisesti voisimme katsoa Suomessa olevan voimassa kaksi erillistä valtiosääntöä tai valtiojärjestystä, huolimatta siitä, että ne molemmat on hyväksytty suomalaisessa lainsäädäntömenettelyssä. Tämän tyylinen ajattelu puoltaa ja seuraa ajatusta siitä, että Suomen oikeudenkäyttöpiirissä katsotaan olevan voimassa kaksi toisistaan erillistä oikeusjärjestystä, Suomen oikeusjärjestys ja Euroopan unionin oikeusjärjestys.<sup>159</sup>

Perustuslain 1.3 §:ssä todettu Euroopan unionin jäsenyys vahvistaa perustuslakimme kautta Euroopan unionin oikeuden velvoittavuuden, joten perustuslakimme vahvistaa EU-oikeuden ensisijaisuuden kansalliseen lakiimme nähden. Perustuslain mukaan olemme suvereenija EU-oikeuden mukanaan tuomalla rajoituksella tai niissä oikeudellisissa rajoissa, jotka se meille sallii.

Oikeusjärjestyksenä unionioikeus on sopimus pohjainen normijärjestys, jonka perussopimusten voimassaolo perustuu jäsenvaltioiden sopimusten ratifiointeihin. Arvioitiin unionioikeuden olemassaoloa normatiivisesti joko kansainvälisen oikeuden tai kansallisen oikeuden valossa, päädytään lopulta kansallisen valtiosäännön kompetenssinormeihin. Näin ollen ja kun unionioikeuden normeilla on aina oltava oikeusperusta perussopimuksissa, jokaisen unionioikeudellisen normin pätevyysketju voidaan ulottaa aina kansalliseen valtiosääntöön.<sup>160</sup> *Jyrängin* ja *Husan* mukaan toimivallan lähde on jäsenvaltioiden antamasta toimivallasta, joten Euroopan unionin valta johdetaan jäsenvaltiolle kuuluvasta vallasta<sup>161</sup>.

EMU perustuu oikeudellisesti samanarvoisiksi katsottuihin ”perussopimuksiin” eli SEU:sta ja SEUT:sta (SEU 1 artikla 3 kohta). ”Euroopan unionin taloutta koskevan oikeussääntelyn näkökulmasta on syytä korostaa, että normihierarkkisesti korkeimmat varainhoitoa ja jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa koskevat määräykset voidaan johtaa suoraan näistä

---

<sup>158</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 71.

<sup>159</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 72.

<sup>160</sup> Jääskinen 2008, s. 141.

<sup>161</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 67.

perustamissopimuksista”<sup>162</sup>. Koska kaikki EU:n toiminta pohjautuu sen jäsenmaiden vapaaehtoisesti ja demokraattisesti hyväksymiin, kaikkia jäsenvaltioita sitoviin perussopimukseen, katsotaan EU:n ja EMU:n toiminnan perustuvan oikeusvaltion periaatteelle<sup>163</sup>. Kansanmielipidettä Suomessa tähän liittymiseen haettiin neuvoa-antavan kansanäänestyksen avulla ennen liittymissopimuksen hyväksymistä (Laki neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi 578/1994, 28.6.1994.). Hallituksen osalta kriittisesti EU-kansanäänestystä tarkastellut *Jyräki* on tullut siihen tulokseen, että neuvoa antavasta kansanäänestyksestä tulisi instituutiona luopua, sen epämääräisen sitovuuden takia<sup>164</sup>.

Sekundaarioikeuteen kuuluvat asetukset, direktiivit ja päätökset sekä EU:n toimielinjärjestelmän sisäistä toimintaa koskevat työjärjestykset ja sopimukset. Sekundaarioikeutta kutsutaan myös johdetuksi oikeudeksi, sillä kyse on säädöksistä, joita unionin toimielimet antavat siirretyn säädösvallan nojalla.<sup>165</sup> Sekundaarista lainsäädäntöä luodessa EU:n toimielimet toimivat perussopimusten puitteissa<sup>166</sup>. Uudeksi alueeksi EU-oikeudessa on muodostumassa valtioiden väliset sopimukset, joilla säännellään talouskriisiin hallintaan liittyviä EU-oikeudellisia asioita.

Soft law on normatiivista aineistoa, joka koostuu erilaisista oikeudellisesti sitomattomista lähteistä. EU-oikeudessa soft law -sääntelyyn kuuluu EU:n toimielinten antamat suositukset ja julistukset sekä päätöslauselmat ja toimintaohjelmat. Soft law aineiston käyttötarkoituksen on katsottu olevan ensisijaisesti poliittisella puolella, jossa se on määritellyt normeille niiden poliittisen painoarvon ja sitovuuden.<sup>167</sup>

Unionin oikeuden lähteisiin kuuluvat lisäksi ulkosopimukset, joiden kohteena olevien asioiden mukaan Euroopan unionilla katsotaan olevan yksinomainen toimivalta sopimuksen solmimiseen. Ulkosopimus voi olla myös sekasopimus, jolloin myös jäsenvaltioille on jätetty kansallista säädösvaltaa ja siihen liittyvää sopimuksenteko toimivaltaa. Sisäsopimukset luetaan unionin oikeuden lähteiksi. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on luonut unionille oikeusperiaatteita. Tapaoikeudelle on myös myönnetty unionissa oikeuslähteen asema.<sup>168</sup>

---

<sup>162</sup> Wacker 2009, s. 79.

<sup>163</sup> Euroopan unionin. EU:n perussopimukset. <[http://europa.eu/eu-law/treaties/index\\_fi.htm](http://europa.eu/eu-law/treaties/index_fi.htm)>.

<sup>164</sup> Jyräki 2003, s. 113.

<sup>165</sup> Wacker 2009, s. 79.

<sup>166</sup> Euroopan unionin. EU:n perussopimukset. <[http://europa.eu/eu-law/treaties/index\\_fi.htm](http://europa.eu/eu-law/treaties/index_fi.htm)>.

<sup>167</sup> Wacker 2009, s. 17; Soft law'sta ks. esim. Määttä 2005, s. 348–381; Ojanen 2007a, s. 58–59; Hakapää 2003, s. 22.

<sup>168</sup> Eerola 1998, s. 190.

*Jyrä* on aikoinaan ilmaissut teoksessa *Valta ja vapaus* hyvin kärjistäen, että Euroopan unionin ”oikeusnormit tuotetaan tavalla, joka tekee väkivaltaa perinnäiselle eurooppalaiselle käsitykselle demokraattisesta hallitustavasta.”<sup>169</sup>

### 3.1.3 Euroopan unioni – rinnakkainen ja rajoitetusti etuoikeutettu

Euroopan unionin tuomioistuin (silloinen Euroopan yhteisöjen tuomioistuin) totesi asian 26/62, *Van Gend en Loos*, 5.2.1963 antamansa tuomion (Kok.1963, s. 167) yhteydessä talousyhteisöstä, sen toimivaltuuksista ja niiden perustasta seuraavaa:

“Euroopan talousyhteisö muodostaa kansainvälisessä oikeudessa uuden oikeusjärjestyksen, jonka hyväksi jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereenia oikeuksiaan, vaikkakin rajatuilla aloilla; tämän oikeusjärjestyksen oikeussubjekteja ovat sekä jäsenvaltiot että niiden kansalaiset.”

Euroopan unioni on enemmän kuin pelkkä maiden yhteenliittymä, mutta sen ei silti katsota olevan liittovaltio. Sen on koettu olevan täysin uudenlainen rakenne, joka ei ole sopinut perinteiseen oikeudelliseen määritelmään. Muuttuneen oikeuden ansiosta Euroopan unioni on historiallisesti hyvin ainutlaatuinen.<sup>170</sup>

Euroopan unionin oikeusjärjestyksen syntyessä siinä katsottiin olevan monia uusia oikeudellisia piirteitä. Syventyessään unionin oikeusjärjestykseen *Aalto* eritteli seikkoja, jotka tekivät hänen mielestään unionin oikeusjärjestelmästä erityislaatuisen. Tällaisiksi seikoiksi hän katsoi muun muassa sen, että perustamansa ylikansallisen unionin hyväksi jäsenvaltiot rajoittavat perustamissopimuksilla suvereenia oikeuksiaan.<sup>171</sup> Jäsenvaltiot ovat oikeudellisessa mielessä itsenäisiä ja riippumattomia, jotka ovat uskoneet unionin käytettäväksi erinäisiä suvereenioikeuksia<sup>172</sup>.

Unionin toimielimille annettu toimivalta, jopa määräenemmistöllä säätää jäsenvaltioita ja niiden kansalaisia sitovia oikeusnormeja ja oikeusnormien noudattamista valvovat jäsenvaltioista riippumattomat toimielimet (komissio ja tuomioistuin) olivat uutta<sup>173</sup>. Toimielimille annetun

---

<sup>169</sup> Jyrä 2003, s. 201

<sup>170</sup> Europa-sivusto; 12 oppituntia Euroopasta; 4 Miten Euroopan unioni toimii? <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_fi.htm)>.

<sup>171</sup> Aalto 1998, s. 170.

<sup>172</sup> Jyrä & Husa 2012, s. 66.

<sup>173</sup> Aalto 1998, s. 170.

säädösvallan katsottiin poikkeavan täysivaltaisuutta koskevista hallitusmuodon 1 ja 2 §:n säännöksistä (HE 135/1994 vp, s. 666.) EU-oikeudesta puuttuu sen valtionsisäistä toimeenpanoa ja täytäntöönpanoa määrittävä normisto, sillä ne pääosin tukeutuvat kunkin jäsenvaltion oikeusjärjestyksiin. EU-oikeuden tosiasiallinen toteutuminen edellyttääkin monimuotoista ja -tasoista vuorovaikutusta jäsenvaltioissa olevan kansallisen oikeuden kanssa.<sup>174</sup>

EU-oikeuden katsotaan kuuluvan unioniin liittyneiden jäsenmaiden oikeusjärjestelmiin. Sitä ei kuitenkaan sijoiteta suoraan kansalliseen oikeuteen, eikä myöskään kansainväliseen oikeuteen, Euroopan unionin oikeuden oikeudellisista erityispiirteistä johtuen. Euroopan unionin oikeus on jäsenmaansa kansallisesta oikeudesta erillinen, mutta samalla rinnakkainen oikeusjärjestys, jolle on annettu etusija unionin jäsenmaan kansalliseen oikeuteen nähden.<sup>175</sup>

Ensisijaisuuden periaatteen avulla Euroopan unionin oikeudella on etusija jäsenvaltioiden kansallisiin lainsäädäntöihin nähden. Etusijaperiaate sai alkunsa Euroopan unionin tuomioistuimen (EYT) vuonna 1964 antamasta ennakkoratkaisusta Costa v. ENEL -asiassa<sup>176</sup> (6/64, Costa v ENEL, 15.7.1964, Kok. 1964, s. 585). Periaate rajoittaa Euroopan unionin jäsenmaiden suvereenia lainsäädäntövaltaa kansallisella lainsäädäntötasolla, sillä se estää jäsenvaltiota säätämästä normia, joka olisi unionin oikeuden kanssa ristiriidassa ja samalla kansallisella tasolla oikeudellisesti pätevästi voimaansaattavissa.

### **3.2 Jäsenvaltion asema EU:n päätöksenteossa**

#### **3.2.1 Suomen valtioelinten toimivalta Euroopan unionin asioissa**

Unionissa tapahtuva päätöksenteko on keskitetty Eurooppa-neuvostolle ja unionin neuvostolle. Eduskunta saa Pl 96 §:n mukaan ennakkotiedon valtioneuvostolta niistä asioista, joita Euroopan unionissa käsitellän sekä käsiteltäväkseen ne ehdotukset, joita säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista unionissa päätetään ja jotka perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivallan piiriin. Eduskunnan eli suuren valiokunnan tai ulkoasiainvaliokunnan eduskunnan puolesta esittämä kanta on valtioneuvostoa poliittisesti sitova ohje.

---

<sup>174</sup> Ojanen & Haapea 2007, s. 22.

<sup>175</sup> Europa-sivusto; 12 oppituntia Euroopasta; 4 Miten Euroopan unioni toimii? <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_fi.htm)>.

<sup>176</sup> Eerola 1998, s. 192.

Perustuslain 93 §:n mukaisesti Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä vastaa valtioneuvosto. Mikäli päätös vaatii eduskunnan hyväksynnän, osallistuu se Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaisesti kun perustuslaissa säädetään. Ministerit vastaavat kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja järjestöille.

Eduskunta käsittelee valtioneuvoston toimittamat ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Suuri valiokunta käsittelee yleensä ehdotukset ja sen lisäksi ehdotus käsitellään myös yhdessä tai useammassa valiokunnassa, jotka antavat ehdotuksesta lausuntonsa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva ehdotus käsitellään kuitenkin ulkoasiainvaliokunnassa. (Pl 96 §)

Tarvittaessa suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi antaa ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Puhemiesneuvosto voi päättää tällaisen asian ottamisesta keskusteltavaksi myös täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta. Valtioneuvosto informoi asianomaisia valiokuntia asian käsittelystä Euroopan unionissa. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa. (Pl 96 §)

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalla on pyynnöstä tai tarvittaessa oikeus saada selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista ja eduskunnan suurella valiokunnalla on oikeus saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Puhemiesneuvosto voi nostaa selvityksen keskusteltavaksi täysistunnossa. Pääministerillä on velvollisuus informoida eduskuntaa tai sen valiokuntia Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on meneteltävä valmisteltaessa muutoksia sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu. Eduskunnan asianomainen valiokunta voi edellä tarkoitettujen selvitysten tai tietojen johdosta antaa valtioneuvostolle lausunnon. (Pl 97 §)

### 3.2.2 Toissijaisuusperiaate jäsenvaltion suvereniteetin tukena

Unionin toimivalta määräytyy toimivaltaperiaatetta noudattaen, joten unionilla on toimivalta toimia ainoastaan niissä toimivallan rajoissa ja niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka jäsenvaltiot ovat perussopimuksissa luovuttaneet ja asettaneet. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei unionille ole annettu, kuuluu jäsenvaltiolle. Toimivaltaansa Euroopan unioni käyttää toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. (SEUT 5 artikla)

Toissijaisuusperiaatteen avulla pyritään tuomaan päätöksenteko mahdollisimman lähelle yksilöitä, jotta EU:n ylikansallisuutta saataisiin pehmennettyä<sup>177</sup>. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti mikäli toimivalta ei kuulu yksinomaan unionin toimivaltaan, toimii se ainoastaan ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät kykene hallintonsa tasolla saavuttamaan suunnitellun toiminnan tasoa. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan muoto ja sisältö eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeellista perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. (SEUT 5 artikla)

Euroopan unionissa kaikki esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi on perusteltava toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisen kannalta. Kansallinen näkökulma on tuotu mukaan säädösesitykseen liitettävän jäsenvaltioiden selvityksen avulla, jossa arvioidaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Selvityksessä arvioidaan kansallisella tasolla muun muassa esityksen rahoitusvaikutuksia sekä sen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Esityksessä tulee huomioida myös vaikutusten arviointi, niin taloudellisen kuin hallinnollisenkin taakan osalta, EU tasolla, kansallisella ja alueellisella tasolla. Mikäli unionin tavoite voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla, tulee se perustellusti osoittaa laadullisin ja määrällisin perustein. Mikäli kansallinen parlamentti katsoo lainsäädäntöesityksen olevan toissijaisuusperiaatteen vastainen antaa se Euroopan parlamentin puhemiehelle sekä neuvoston ja komission puheenjohtajille tästä lausuntonsa.<sup>178</sup> Toissijaisuusperiaatteen rikkomista koskevat kanteet käsitellään EUT:ssa<sup>179</sup>.

---

<sup>177</sup> Scheinin 1997, s. 361–362.

<sup>178</sup> Pöytäkirja (N:o 2). Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta; EUVL C 326, 26.10.2012, 5-6 artiklat.

<sup>179</sup> Pöytäkirja (N:o 2). Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta; EUVL C 326, 26.10.2012, 8 artikla.

### 3.3 Euroopan unionin toimielimet

#### 3.3.1 Eurooppa-neuvosto

Neljä kertaa vuodessa pidettävissä huippukokouksissa EU:n johtajat päättävät politiikan yleisistä suuntaviivoista ja painopisteistä<sup>180</sup> sekä tärkeimmistä aloitteista. Eurooppa-neuvosto käsittelee arkaluontoisia ja monitahoisia asioita, joihin hallitustenvälisellä yhteistyöllä ei ole saatu ratkaisua. Eurooppa-neuvostossa kokoontuvat kaikkien EU-maiden valtion- tai hallitusten päämiehet, komission puheenjohtaja sekä Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja, joka toimii kokousten puheenjohtajana. Kokouksiin osallistuu myös EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. Lainsäädäntövaltaa kyseisellä elimellä ei ole, mutta poliittisen vaikutusvalta on sitäkin suurempi.<sup>181</sup> Eurooppa-neuvoston toimintarakenne mahdollistaa jäsenvaltioille pyrkimyksen ajaa valtionsa edunmukaista politiikkaa, sopimusrajojen puitteissa<sup>182</sup>. Eurooppa-neuvostossa tapahtuvaa laajojen suuntaviivojen käsittelyä on syytetty läpinäkyvyyden puutteesta. Laajojen suuntaviivojen asettaminen ja niiden seuranta on poliittinen hallitustenvälinen prosessi, jossa Eurooppa-neuvosto ja Ecofin ovat vahvasti esillä, komissio ainoastaan seuraa ja raportoi.<sup>183</sup>

Lissabonin sopimus vahvisti pääministerin asemaa sekä valtioneuvoston toimivaltaa päättää Suomen edustamisesta samalla kun se muutti Eurooppa-neuvostoa muodollisesti päätöksiä tekeväksi unionin toimielimeksi.<sup>184</sup> Pitkittynyt eurokriisi vahvisti myös valtion- ja hallitusten päämiesten asemaa unionin toimielinrakenteessa<sup>185</sup>. Eurooppa-neuvoston vahveneva rooli on kaventanut muiden toimielinten roolia<sup>186</sup>.

---

<sup>180</sup> Ks. EU-sopimuksen 15 artikla.

<sup>181</sup> Europa. Tietoa EU:n toiminnasta. Toimielimet ja muut elimet. Eurooppa-neuvosto. <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_fi.htm)>.

<sup>182</sup> Korkman 2012, s. 179.

<sup>183</sup> Antola 2003, s. 61.

<sup>184</sup> HE 60/2010 vp, s. 26.

<sup>185</sup> Hyvärinen 2013, s. 289.

<sup>186</sup> Hyvärinen, 2013, s. 289; Devuyst, Youri: The European Union's Institutional Balance after the Treaty of Lisbon: "Community Method" and "Democratic Deficit" Reassessed". Georgetown Journal of International Law 2007–2008, s. 247–325.

### 3.3.2 Ecofin-neuvosto

Euroopan unionin *neuvosto* eli ministerineuvosto toimii Euroopan unionin keskeisimpänä päätösvalan ja säädösvalan käyttäjänä<sup>187</sup>. Se on jäsenvaltioiden hallitusten edustajista koostuva foorumi ja siihen kuuluu yksi ministeri kustakin jäsenvaltiosta. Sen kokoonpano riippuu käsiteltävän asian luonteesta.<sup>188</sup> Talous- ja rahaliiton asioista päätettäessä kyse on talous- ja rahoitusasioiden neuvoston päätöksenteosta<sup>189</sup>.

Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto eli Ecofin-neuvosto (The Economic and Financial Affairs Council) koostuu jäsenmaiden talous- ja rahoitusasioita vastaavista ministereistä<sup>190</sup>. Talouspoliittisena tehtävänä se koordinoi jäsenvaltioiden yleistä talouspolitiikkaa<sup>191</sup>. Hallitusten edustajina toimiva ministeri edustaa jäsenvaltion näkemystä ja poliittista kantaa ja on siten sidottu hallituksen ohjeisiin<sup>192</sup> ja samalla vastuussa maansa kansanedustajalaitokselle<sup>193</sup>. Toimiessaan ministerillä on jäsenmaan hallituksia sitovat valtuudet<sup>194</sup>. Toimielimen katsotaan edustavan jäsenvaltioiden intressejä edustajiensa kautta<sup>195</sup>. Jäsenvaltioiden hallitusten luonnollisena lähtökohta unionissa tapahtuvalle päätöksenteolle voidaan katsoa olevan jäsenvaltioiden kansalliseen poliittiseen tilanteeseen ja tulevaisuuden näkemyksiin pohjautuvat intressit, joita kyseisten maiden edustajat pyrkivät edistämään tahoillaan mahdollisimman tehokkaasti unionin päätöksentekotilanteissa.

Neuvostossa päätöksenteko tapahtuu jäsenvaltioiden kesken äänestämällä. Äänimääräjako perustuu muun muassa jäsenvaltioiden väkilukuihin sekä jäsenvaltioiden bruttokansantuotteisiin<sup>196</sup>. Tämän hetkinen unionin jäsenmaiden yhteenlaskettu äänimäärä neuvostossa on 352 ääntä, jotka jakautuvat seuraavasti: Saksa, Ranska, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta: 29 ääntä, Espanja ja Puola: 27, Romania: 14, Alankomaat: 13, Belgia, Tšekki, Kreikka, Unkari ja Portugali: 12, Itävalta, Bulgaria

---

<sup>187</sup> El-Agraa 2011, s. 44.

<sup>188</sup> Wacker 2009, s. 73.

<sup>189</sup> Faktatietoja Euroopan unionista. Talous- ja rahaliiton toimielimet.

<[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.2.html)>.

<sup>190</sup> Wacker 2009, s. 73.

<sup>191</sup> Korkman 2012, s. 177.

<sup>192</sup> Raitio 2011, s. 59.

<sup>193</sup> Korkman 2012, s. 177.

<sup>194</sup> Raitio 2011, s. 59.

<sup>195</sup> El-Agraa 2001, s. 53–54.

<sup>196</sup> Joutsamo & Aalto & Kaila & Maunu 2000, s. 152.



ja Ruotsi: 10, Kroatia, Tanska, Irlanti, Liettua, Slovakia ja Suomi: 7, Kypros, Viro, Latvia, Luxemburg ja Slovenia: 4, sekä Malta 3 ääntä.<sup>197</sup>

Äänestyksissä päätökset syntyvät yksinkertaisella enemmistöllä, määräenemmistöllä tai yksimielisellä päätöksellä riippuen käsiteltävästä asiasta. Pääosin neuvoston päätökset syntyvät määräenemmistöllä<sup>198</sup>. Neuvoston päätöksenteossa määräenemmistö muodostuu kun enemmistö (toisinaan kaksi kolmasosaa) 28 EU-maasta äänestää kyllä ja puoltavia ääniä annetaan ainakin 260 mahdollisesta 352:stä. 2014 tulee käyttöön äänestysjärjestelmä, joka perustuu kaksinkertaiseen enemmistöön. Lakialoitteen läpimenoa tarvitaan kahdenlainen enemmistö, joista ensimmäinen on jäsenmaiden enemmistö eli vähintään 15 jäsenmaata, sekä EU:n väkilukuun perustuva enemmistö, jolloin aloitetta puoltavien maiden on edustettava ainakin 65 prosenttia EU:n väkiluvusta. Huomauttakoon, että jäsenmaiden äänimääräjako on painotettu pienten maiden hyväksi.<sup>199</sup> Ecofin-neuvosto ei ole poliittisessa vastuussa Euroopan parlamentille<sup>200</sup>. Neuvosto ei ota liiallista julkistalouden alijäämää koskevia toimenpiteitä asettavissa päätöksissään huomioon päätöstä koskevan jäsenvaltion edustajan ääntä neuvostossa (SEUT 126 art. 13 kohta toinen alakohta).

Otettaessa huomioon, että Ecofin-neuvosto on jäsenvaltioiden hallitusten välinen toimielin, joka ei koostu välittömästi yleisen ja yhtäläisen vaalioikeuden mukaan valituista edustajista<sup>201</sup> ja päätökset tehdään jonkinlaisen enemmistön vaatimalla määrällä, tulee jäsenvaltio sidotuksi myös päätöksiin, jota se ei ole ollut puoltamassa. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltion demokratia-periaate on syrjäytynyt - kuten myös valtiosuvereenisuus.

### 3.3.3 Euroryhmä

Euron valuutakseen hyväksyneiden maiden osalta kyse on euroryhmästä, ”neuvosto”<sup>202</sup>, joka kokoontuu yleensä päivää ennen Ecofin-neuvoston kokousta<sup>203</sup>. Alun perin Euro- 11:ksi kutsuttu

<sup>197</sup> Europa.eu. Euroopan unioni. Tietoa EU:n toiminnasta. <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_fi.htm)>.

<sup>198</sup> Europa. Euroopan unionin portaali. <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_fi.htm)>.

<sup>199</sup> Europa.eu. Euroopan unioni. Tietoa EU:n toiminnasta. <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_fi.htm)>.

<sup>200</sup> Korkman 2012, s. 177.

<sup>201</sup> Jyräki 2003, s. 201.

<sup>202</sup> Kurri 2012, s. 39.

<sup>203</sup> Tieteen termipankki 4.4.2014: Oikeustiede:euroryhmä. <<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:euroryhmä>>.

ryhmä, joka 1997 vuodesta lähtien on ollut euroryhmä, on epävirallinen neuvoa-antava elin<sup>204</sup>, joka koostuu edellä mainituista ministereistä, EKP:n pääjohtajasta sekä komission talousasioista vastaavasta komissaarista<sup>205</sup>. (Euroryhmästä tehdyn pöytäkirjan N:o 14 1 artikla). Lissabonin sopimuksen avulla euroryhmän asema vahvistui oikeudellisesti<sup>206</sup> ja “euroryhmä” sai perussopimuksessa mainitun aseman (SEUT:n 137 artikla).<sup>207</sup>

*Antolan* mielestä euroryhmällä on kiinnostava ulottuvuus sen ollessa epävirallinen ja erittäin vaikutusvaltainen. Sen toimintamalli, joka nojaa epävirallisuuteen ja luottamukseen heikentää toimielimen läpinäkyvyyttä ja hyväksyttävyyttä<sup>208</sup>. Euroryhmä kuvaa voimistuvaa hallitustenvälisyyttä EU:ssa ja se nähdään hallitusten lisääntyneenä haluna ja tarpeena tehostaa talouspolitiikan koordinaatiota, jossa muodollisten instituutioiden puute korvataan epämuodollisilla koordinaatiolla.<sup>209</sup>

Euroryhmän luonteesta huolimatta sen toimintaan sovelletaan perustuslain 93.2 §:n säännöstä valtioneuvoston vastuuasemasta Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisessa valmistelussa, 96 §:n säännöstä eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun sekä 97 §:n säännöstä eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa.<sup>210</sup>

### 3.3.4 Euroopan parlamentti

Parlamentin toimiin kuuluu lainsäädäntöaloitteista keskusteleminen ja säädösten hyväksyminen yhteistyössä neuvoston kanssa, siksi sitä pidetään neuvoston ohella tärkeimpänä lakia säätävänä elimenä. Lisäksi sen tehtäviin kuuluu komission ja muiden toimielinten valvonta sekä demokratian toteutumisesta huolehtiminen unionin toimielimissä ja toiminnassa. Euroopan parlamentti ja

---

<sup>204</sup> Euroopan parlamentti/Tietoa parlamentista. Faktatietoja Euroopan unionista. Talous- ja rahaliiton toimielimet. <[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.2.html)>.

<sup>205</sup> Korkman 2012, s. 177.

<sup>206</sup> Tieteen termipankki 4.4.2014: Oikeustiede:euroryhmä.

<<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:euroryhmä.>>.

<sup>207</sup> Euroopan parlamentti/Tietoa parlamentista. Faktatietoja Euroopan unionista. Talous- ja rahaliiton toimielimet. <[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.2.html)>.

<sup>208</sup> Antola 2003, s. 79.

<sup>209</sup> Puetter 2011, s. 2–4.

<sup>210</sup> Tieteen termipankki 4.4.2014: Oikeustiede:euroryhmä. <<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:euroryhmä.>>.

neuvosto hyväksyvät myös EU:n talousarvion.<sup>211</sup> Alun perin Euroopan parlamentti ei ollut lakia säätävä toimielin vaan se toimi konsultoivana toimielimenä. Euroopan parlamentti on kasvattanut toimivaltuuksiaan kuitenkin jatkuvasti<sup>212</sup>. *Jyränki* on todennut neuvoston olevan parlamenttia vahvempi toimielin lainsäädäntöasioissa<sup>213</sup> ja sitä se edelleenkin on toimivaltuuksien lisäämisestä huolimatta.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaiset valitsevat parlamenttiin viiden vuoden välein suorilla vaaleilla jäsenet, joiden katsotaan edustavan EMU:ssa demokratiaa. Jäsenmaista valittavien parlamenttien jäsenten määrä on suhteutettu maansa väkilukuun, joten järjestelmänä sen voidaan nähdä ajavan suurten maiden etua<sup>214</sup>, siksi valintatapa vahvistaa suurten maiden painoarvoa, pienten maiden kustannuksella<sup>215</sup>. Unionin kansalaisten äänet eivät ole samanarvoisia keskenään<sup>216</sup>. Parlamentin jäsenet järjestäytyvät poliittisten näkemyksiensä mukaan löyhästi Euroopan puolueisiin<sup>217</sup>, kuitenkin ilman konkreettisia puolueohjelmia<sup>218</sup>. Euroopan parlamentin katsotaan edustavan Euroopan unionin kansalaisia<sup>219</sup>.

Parlamentti hyväksyy komissiota nimitettäessä komissaarien nimitykset. Mikäli se jättää hyväksymästä komissaariehdotuksen, voi se evätä hyväksynnän koko komissiolta. Parlamentti voi pyytää komissiota eroamaan toimikaudellaan.<sup>220</sup> Parlamentin asemaa on pyritty vahvistamaan komission valvojana komissaareja nimettäessä sekä heidän toimintakauttaan seurattaessa<sup>221</sup>.

---

<sup>211</sup> Europa. Tietoa EU:n toiminnasta. Toimielimet ja muut elimet. Euroopan parlamentti. <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_fi.htm)>.

<sup>212</sup> El-Agraa 2011, s. 45.

<sup>213</sup> Jyränki 2003, s. 201.

<sup>214</sup> Euroopan unioni. Tietoa EU:n toiminnasta. Euroopan parlamentti. <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_fi.htm)>.

<sup>215</sup> Hyvärinen 2013, s. 297.

<sup>216</sup> Rosas & Armati 2012, s. 130.

<sup>217</sup> Euroopan unioni. Tietoa EU:n toiminnasta. Euroopan parlamentti. <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_fi.htm)>.

<sup>218</sup> Hyvärinen 2013, s. 294.

<sup>219</sup> El-Agraa 2011, s. 54.

<sup>220</sup> Euroopan unioni. Tietoa EU:n toiminnasta. Euroopan parlamentti. <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_fi.htm)>.

<sup>221</sup> Tiilikainen 2010, s. 7.

### 3.3.5 Euroopan komissio

Komissio määrittää, puolustaa ja edustaa jäsenmaiden yhteiseksi katsomaa etua<sup>222</sup>. Sanalla "komissio" viitataan sekä 28 komissaariin<sup>223</sup> että komissioon EU:n toimielimenä. Sille on annettu lakiehdotuksia antava aloiteoikeus eli Euroopan parlamentin ja neuvoston tulee vielä hyväksyä lakiehdotus, jotta se tulee voimaan. Koska Euroopan komissio puolustaa Euroopan jäsenvaltioiden etua tarkoittaa se sitä, että hyvin usein komission antama lakialoite kumpuaa jonkin EU:n perussopimuksesta johdettavasta velvoitteesta. Komissio voi tehdä lakialoitteensa myös jonkin muun EU-toimielimen aloitteesta tai jäsenmaan tai muun sidosryhmän pyynnöstä. Komissio varmistaa lain hyväksymisen jälkeen, että EU-maat soveltavat sitä.<sup>224</sup>

Jokaista jäsenmaata kohti on yksi komissaari. Jäsenmaat nimittävät komissaarit, jotka ovat itsenäisiä kotimaansa hallinnosta.<sup>225</sup> He eivät saa ottaa vastaan ohjeita parlamentilta, hallitukselta tai muilta tahoilta<sup>226</sup>. Eikä heidän parlamentaarista vastuuta johdeta jäsenvaltioiden kautta. Komissaarit toimivat Euroopan yhteiseksi hyväksi, ilman mitään jäsenvaltiollista agenda. Komissio vastaa toimistaan Euroopan parlamentille, jolla on valtuus erottaa komissio 2/3 enemmistöllä.<sup>227</sup> Parlamentaarinen vastuunalaisuus voi ulottua myös yhteen komissaariin tai komissaariehdokkaaseen<sup>228</sup>. Lissabonin sopimuksen jälkeinen Eurooppa-neuvoston aseman korostus on heijastanut vaikutuksensa komission asemaan suunnannäyttäjänä ja aloitteentekijänä<sup>229</sup>.

Komission itsenäisyys taataan SEU:n 17 artiklassa. Itsenäisyyttä on takaamassa myös toimielinten välisen tasa-arvon periaate, joka velvoittaa toimielimiä pysymään toiminnassaan toimivaltuuksiensa rajoissa. Ne eivät saa yksipuolisesti tai edes yhdessä toiminnallaan muuttaa säädettyä valtasapainoa.<sup>230</sup> Kyseinen periaate on vahvistettu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä<sup>231</sup>. Komission norminantovalta johdetaan neuvostolta joka viimekädessä vastaa hallituksille ja

---

<sup>222</sup> Korkman 2012, s. 176 sekä El – Agraa 2011, s. 53.

<sup>223</sup> Euroopan unioni. Tietoa EU:n toiminnasta. Komissio. <[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_fi.htm)>.

<sup>224</sup> Euroopan komissio. Euroopan komissio työssään. <[http://ec.europa.eu/atwork/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/atwork/index_fi.htm)>.

<sup>225</sup> Korkman 2012, s. 176.

<sup>226</sup> Hyvärinen 2013, s. 290.

<sup>227</sup> Korkman 2012, s. 176.

<sup>228</sup> Hyvärinen 2013, s. 290.

<sup>229</sup> Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 409; Smits René: Correspondence. 49 CML Rev 2012, s. 830.

<sup>230</sup> Hyvärinen 2013, s. 287–288.

<sup>231</sup> Ks. Mm asia 9/56 meroni v. High authority, tuomio 13.6.1958, Kok. 1957 1958 s. 133; asia C-70/88, Euroopan parlamentti v. Neuvosto (Chernobyl) tuomio 22.5.1990, Kok 1990 s. I-2041. Ks. Myös Jacqué 2004 ja Christiansen 2012.

parlamenteille. Eduskunnan osallistuminen norminantojen ennakkokäsittelyyn on ulotettu koskemaan myös komission norminantovaltaa. Lisäksi komissio toimii Euroopan parlamentin hyväksymisen varassa, joten se täydentää neuvoston jäsenten kansalliseen parlamentaariseen vastuunalaisuuteen perustuvaa perusratkaisua.<sup>232</sup>

Komission legitimaatio on perustunut kansalaisten näkökulmasta toteutettujen toimien tehokkuuteen ja hyödyllisyyteen (output democracy; governance for the people). Tätä legitimaation perustaa on kuitenkin pidetty riittämättömänä ja siksi komission legitimaatio on kiinnittynyt enenevissä määrin parlamentaariseen vastuunalaisuuteen (input democracy)<sup>233</sup>.

Komissaarien muodostaman kollegion päätöksenteko ei ole epäpoliittista. Sen toimintaa ohjaa teknokraattinen tehokkuus ja eurooppalaisen integraation tehokkuustavoite<sup>234</sup>. Komissio muistuttaa rakenteeltaan *Harlown* mukaan itsenäistä asiantuntijavirastoa, jolle on annettu laajat toimintavaltuudet<sup>235</sup>. *Hyvärinen* katsoo komission muistuttavan demokraattisissa kansallisvaltioissa tyypillistä ministeriörakennetta<sup>236</sup>.

Unionin yhteiselle edulle tulee antaa enemmän painoarvoa kuin yksittäisen jäsenvaltion edulle, puhumattakaan Euroopan unionin puoluepoliittisista intresteistä<sup>237</sup>. *Hyvärinen* esittää artikkelissaan kuitenkin *Weilerin* epäilyksen siitä, voidaanko yhteistä etua edes määritellä, koska lainsäädäntöaloitteiden tekeminen edellyttää implisiittisesti ideologisten ja poliittisten valintojen tekemistä.<sup>238</sup>

### **3.3.6 Epävirallinen eurohuippukokous, parlamenttien välinen kokous ja talous- ja rahoituskomitea**

Talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen avulla on luotu epävirallinen eurohuippukokous, joka ei ole virallinen instituutio eikä talous- ja rahaliiton toimielin. Se koostuu sopimusosapuolten, joiden rahayksikkö on euro, valtion-

---

<sup>232</sup> Scheinin 1997, s. 361–362.

<sup>233</sup> Hyvärinen 2013, s. 285.

<sup>234</sup> Rosas & Armati 2012, s. 136.

<sup>235</sup> Harlow 2002, s. 58.

<sup>236</sup> Hyvärinen 2013, s. 285.

<sup>237</sup> Hyvärinen 2013, s. 288.

<sup>238</sup> Hyvärinen 2013, s. 288.

tai hallitusten päämiehistä sekä Euroopan komission puheenjohtajasta. Lisäksi Euroopan keskuspankin johtokunnan puheenjohtaja on kutsuttu kokouksiin. Eurohuippukokouksen puheenjohtaja valitaan sopimusvaltioiden edustajien kesken pitämällä yksinkertaisella määräenemmistöllä samalla kertaa ja samaksi ajaksi kuin Eurooppa-neuvosto valitsee puheenjohtajansa. Eurohuippukokous järjestetään tarpeen mukaan vähintään kaksi kertaa vuodessa. Kokous on luotu, jota sopimusvaltiot voisivat keskustella muun muassa euroalueen ohjauksesta, hallinnasta sekä siihen sovellettavista säännöistä ja strategisista linjauksista. Euroopan parlamentille toimitetaan joka kerta kertomus kokouksesta. Ne sopimusosapuolet, jotka ovat ratifioineet kyseisen sopimukset ja joiden rahayksikkö ei ole euro osallistuvat ainakin kerran vuodessa keskusteluihin, jotka koskevat EMU:n vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta täytäntöönpanoon liittyviä erityiskysymyksiä. (Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta 12 artikla alakohtineen 1-5)

Parlamenttien välisessä kokouksessa Euroopan parlamenttien asianomaiset valiokunnat ja asianomaisten kansallisten parlamenttien valiokuntien edustajat voivat järjestää yhdessä kokouksen, joissa keskustellaan budjettipolitiikoista ja muista tämän hallitusten välisen sopimusten piiriin kuuluvista asioista (Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta 13 artikla). Talous- ja rahoituskomitea muodostuu enintään kuudesta jäsenestä, joista jäsenvaltiot, komissio ja EKP nimeävät kukin kaksi (SEUT:n 134 artiklan 2 kohta)<sup>239</sup>.

### **3.4 Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden oikeuskulttuureiden erilaisuus demokratian näkökulmasta**

#### **3.4.1 Demokratian ilmeneminen oikeuden syvärakenteessa**

*Tuori* jakaa oikeuden pintatasoon, oikeuskulttuuriin sekä syvärakenteeseen<sup>240</sup>. Pintatason tärkeimmät ainesosia ovat lait, säädökset, tuomioistuinten ratkaisut, oikeustieteellinen kirjallisuus sekä artikkelit. Pintataso on myrskyisä sen jatkuvan muutoksen- ja uudistuksenalaisuuden takia. Oikeuden pintatasolla tapahtuvaa keskustelua pitävät yllä lainsäätäjät, tuomarit ja

---

<sup>239</sup> Euroopan parlamentti/Tietoa parlamentista. Faktatietoja Euroopan unionista. Talous- ja rahaliiton toimielimet. <[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.2.html)>

<sup>240</sup> Tuori 2007, s. 50.

oikeustieteilijät.<sup>241</sup>

Tavoiterationaalisesti painottunut lainsäätäminen välittää oikeuden pintatasolla toteutuvia yhteyksiä oikeuden ja politiikan välillä, poliittisten käytäntöjen ollessa määrääviä<sup>242</sup>. Poliitiikka toimii eräänlaisena ohjeena, jonka avulla määrittellään yhteisön taloudelliset, poliittiset tai sosiaaliset tavoitteet<sup>243</sup>. Uusfunktionalismi on yksi Euroopan integraation kehitystä kuvaava teoria, joka painottaa yhteiskunnallisten toimijoiden rationaalista oman edun tavoittelua, kansainvälisten ja monikansallisten toimijoiden ja yhteisöllisten instituutioiden merkitystä sekä integraation ”epäpoliittisuutta” ja vähittäistä etenemistä toiminnallisen ja poliittisen leviämisvaikutuksen myötä. Täten talouden vaikutusta politiikkaan ja politiikan vaikuttamista talouteen voidaankin luonnehtia *spillover*-efektiksi.<sup>244</sup>

*Raitio* näkemyksen mukaan oikeuden tehtävänä on oikeusvarmuuden luominen yhteiskuntaan ja markkinoille ja tämä on mahdollista, kun politiikan ja talouden tekeminen on ennakoitavaa ja hyväksyttävää. *Raitio* mukaan talouselämän sääntely edellyttää poliittisia ratkaisuja ja talouselämän toimintaan vaikuttaa vuorostaan taas politiikkaan. Tätä vuorovaikutusta hänen mielestään ilmentää hyvin sekä talouteen että politiikkaan soveltuva *spillover*-termi. Hän katsoo myös, että uusfunktionalismissa poliittinen *spillover* on seurannut taloudellista enemmän kuin taloudellinen *spillover* poliittista.<sup>245</sup>

Oikeuskulttuuri tyynnyttää pintatason normimyrskyä ja toimii samalla sen muistina, sedimentoituneena historiana. Se pysyy avoimena oikeuden pintatasolta välittyville vaikutuksille.<sup>246</sup> Oikeuskulttuurin tasolla oikeus muuttuu oikeudellisten käytäntöjen yhteisvaikutuksena, joten sen muutostahti on hitaampaa<sup>247</sup>. Lakimiehen praktisena tietona pidettävän oikeuskulttuuri kasaantuu kolmesta osasta: käsitteellisistä, normatiivisista sekä menetelmällisistä ainesosista. Menetelmälliseen puoleen kuuluu lakimiehelle ominainen ajattelu- ja argumentaatiotapa. Menetelmällisen puolen metanormeihin kuuluu oikeuslähdeoppi, normiristiriitojen ratkaisustandardit (*lex superior derogat legi inferiori*, *lex posterior derogat legi priori* ja *lex specialis derogat legi generali* sekä EU-oikeuden etusijaperiaate) sekä oikeuslähteiden tulkintaa ohjaavat

---

<sup>241</sup> Tuori 2000, s. 172–173.

<sup>242</sup> Tuori 2000, s. 200.

<sup>243</sup> Tuori 2000, s. 200–201.

<sup>244</sup> Rehn 1997, s. 133. Raunio 2002, s. 145.

<sup>245</sup> Raitio 2011, s. 52.

<sup>246</sup> Tuori 2000, s. 180.

<sup>247</sup> Tuori 2000, s. 179.

standardit, joista EU korostaa teleologia- tulkintaa.<sup>248</sup>

Oikeuskulttuurin normatiiviset ja käsitteelliset ainesosat yhdistyvät yleisten oppien avulla. Siitä oikeusjärjestys saa myös systemaattisuutensa, joka on edellytys lainkäytön ennustettavuudelle ja oikeusyhteisön jäsenten oikeusturvalle. Oikeusjärjestyksen systemaattisuus tarkoittaa oikeuden konsistenssia eli loogista ristiriidattomuutta oikeussääntöjen keskinäisessä suhteessa. Koherenssi tarkoittaa oikeusjärjestyksen sisällöllistä periaatetasoista johdonmukaisuutta.<sup>249</sup> Oikeusjärjestys vastaa lainsäädännön poliittisesta määräytyneisyydestä aiheutuvaan uhkaan oikeuskulttuurin tasolla, jolla oikeusjärjestyksen konsistenssi ja koherenssi pyritään palauttamaan oikeustieteen ja lainkäytön tulkinta- ja systematisoinnin avulla<sup>250</sup>.

Syvärakenteessa sijaitsevat oikeuden perustavat periaatteet sekä oikeudellisen ajattelun mahdollistavat käsitteet, joten sen oikeudellinen muutos on hyvin hidasta, *longue durée*<sup>251</sup>. Syvärakenne on oikeuskulttuurien yhteinen ydin, jonka praktinen tieto samaistetaan yksilötason alitajuntaan. Se koostuu siitä mikä koetaan yhdistävän oikeuskulttuureja. Oikeuden syvärakenteessa voidaan erottaa analyttisesti käsitteellisiä, normatiivisia ja metodisia ainesosia: oikeustyypin perustavat oikeuskategoriat, sen fundamentaaliset normatiiviset periaatteet ja sille ominainen rationaalisuustyyppi. Perustavien oikeuskategorioiden ansiosta meillä on käsitteellinen tila lainsäädännölle, lainkäytölle ja oikeustieteelle.<sup>252</sup> Tärkeää kuitenkin on oikeuden normijärjestelmän sisäinen rationaalisuus ja ristiriidattomuus. *Tuori* katsoo, että olennaisia ainesosia oikeuden normatiivisessa syvärakenteessa ovat ihmisoikeusperiaatteet ja lainsäätämismenettelyn demokraattisuutta määrittelevät menettelylliset periaatteet.<sup>253</sup> Valtiosääntöoikeudella on erityisen läheinen yhteys oikeuden syvärakenteeseen kuuluviin perustaviin normatiivisiin periaatteisiin. Niinpä perustuslain perusoikeusluku antaa oikeuden pinnan tasolla vahvistuksen oikeusjärjestyksen perustaville periaatteille, joihin oikeusjärjestyksen koherenssikin viimekädessä nojautuu.<sup>254</sup>

Euroopan unionin oikeutta ja kansallista oikeuttamme ajatellen Euroopan finanssipoliittiset oikeussäännökset sekä kansalliset oikeussäännöksemme budjettivaltaamme koskien sijoittuvat tälle oikeuden pintatasolle. Oikeuskulttuurin tasolle sijoittuu taasen Euroopan unionin oikeuden ja

---

<sup>248</sup> Tuori 2000, s. 184–185.

<sup>249</sup> Tuori 2000, s. 187–188.

<sup>250</sup> Tuori 2000, s. 179.

<sup>251</sup> Tuori 2007, s. 50.

<sup>252</sup> Tuori 2000, s. 203–205.

<sup>253</sup> Tuori 2000, s. 211–212.

<sup>254</sup> Tuori 2000, s. 190.



kansallisen oikeuden normiristiriitoja ratkovat ratkaisunormit eli etusijaperiaate ja toissijaisuusperiaate. Oikeuskulttuuri ei synny yhtä nopeassa tahdissa, kuin oikeuden pintataso. Ja koska Euroopan unioni oikeusjärjestelmänä ei ole vanha, emme voi olettaa, että sen oikeuskulttuuri olisi vielä kovinkaan vakaa ja jäsenvaltioiden oikeuskulttuureihin nähden sopusointuinen. Oikeuden syvärakenteessa Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden tasolla ovat demokraattisuutta määrittelevät menettelylliset periaatteet.

Oikeuden tasoilla on toisistaan poikeva asema: pinta koetaan olevan kansallisvaltioiden rajoja mukaileva, kulttuurin vaikutusalue on laajempi ja syvärakenteen ajatellaan sitovan näitä kulttuurien yhteisiä osia. Pintatason tieto on diskursiivista ja kulttuurin ja syvätason tieto on lakimiesten ja muiden praktista tietoa, joka on muutettavissa diskursiiviseksi. Pintatason toimijoina ovat yksilöt, kulttuurissa lakimiehet ja syvärakenteessa kaikki jäsenet.<sup>255</sup> Kriittinen oikeuspositivismi eroaa *Kelsenin* puhtaasta oikeusopista ja käsitelainopillisista edeltäjistään siinä, että se ulottaa oikeuden historiallisuuden syvärakenteeseen asti. Siinä korostetaan myös käsitteiden ohella oikeuskulttuurin ja syvärakenteen normatiivista ja metodisten ainesosien konstitutiivista merkitystä.<sup>256</sup>

### 3.4.2 Euroopan unionin oikeuden siirtämisestä syntyvä ongelma

Sedimentaatio-suhteesta on kyse vaikutuksesta, joka oikeuden pintatasolla on sen syvempiin kerrostumien muodostumiseen. Pintatasolla tapahtuvien oikeudellisten käytäntöjen suhde oikeuskulttuuriin ja oikeuden syvärakenteeseen on rekursiivinen eli oikeudelliset käytännöt uusintavat ja muuntavat omia kulttuurisia ja syvärakenteellisia edellytyksiään.<sup>257</sup> Oikeuskulttuuri ja oikeuden syvärakenne luovat puolestaan välttämättömiä edellytyksiä oikeudellisille käytännöille ja sille oikeudelliselle aineistolle, jota tämä käytäntö tuottaa. Oikeuden pinnanalaiset kerrostumat konstituoivat pintatason tapahtumat.<sup>258</sup> Tasot heijastavat toisiaan: pinnanalaiset tasot katsotaan pinnanalta suodattuneiksi kerrostumiksi ja muiden tasojen katsotaan saaneet alun muutokseensa pintatasosta.<sup>259</sup> Konkretisaatio-suhde tarkoittaa sitä, kun oikeuden pinnanalaisten tasojen käsitteelliset, normatiiviset ja metodiset ainekset konkretisoituvat pintatason oikeudellisissa

---

<sup>255</sup> Tuori 2000, s. 213–215.

<sup>256</sup> Tuori 2000, s. 230.

<sup>257</sup> Tuori 2000, s. 170.

<sup>258</sup> Tuori 2000, s. 229.

<sup>259</sup> Tuori 2000, s. 220–221.

käytännössä. Konkretisaatiosuhde lähtee liikkelle oikeuden syvätasosta ilmentyen pintatasolla.<sup>260</sup>

Modernit yhteiskunnalliset instituutiot eivät ole sidonnaisia tiettyyn aikaan tai paikkaan joten niitä voidaan siirtää. Vertaileva oikeustutkimus käyttää nimitystä ”oikeudellisista siirännäisistä”. Ne ovat pintatasolla olevia järjestelyitä, joita on mahdollista istuttaa oikeusjärjestyksestä toiseen. Hyvänä esimerkkinä *Tuori* on ottanut tästä EU-oikeuden, jonka säädökset muuntuvat osaksi jäsenvaltioiden kansallisia oikeusjärjestyksiä. Ne vaikeudet, joita tästä ”istuttamisesta ilmenee” liittyvät ”uudelleen puiteistamisesta” jäsenvaltioiden erilaisesta oikeuskulttuurista, jolle alisteiseksi ne joutuvat.<sup>261</sup> *Tuori* katsoo, että Euroopan unionissa pintatasoa tukevat syvemmät kerrostumat ovat vasta syntymässä, mikä kyseenalaistaa sen itsenäisyyden ja synnyttäen samalla yllätyksiä. Niin kauan, kuin yhteistä oikeuskulttuuria ei ole jäsenvaltiot lähestyvät ongelmia omasta näkökulmasta ”kansallisten oikeuskulttuurien prisman välityksellä yhden itsenäisen oikeusjärjestyksen sijasta EY oikeuksia näyttää olevan yhtä monta kuin on jäsenvaltioitakin.”<sup>262</sup>

*Tuori* katsoo kulttuurilla olevan todella suuri merkitys oikeuden toteuttamisessa ja tulkinnassa ja siinä, että jäsenvaltiossa sovellettavan EU-oikeuden yhtenäistäminen edellyttää oikeuskulttuurin yhtenäistämistä. *Tuori* pitää paradoksaalisena, että EU-oikeuden itsenäistymisen tiellä ongelmallisin taso on oikeuskulttuuri eikä oikeuden syvärakenne. Euroopan unionin oikeusjärjestys, sen syvärakenne, ei voi poiketa jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten syvärakenteesta, joten sen syvärakenteen tulisi sisältää ihmisoikeuksiin ja demokraattiseen oikeusvaltioon viittaavia periaatteita.<sup>263</sup> Talous- ja rahaliiton kannalta ongelmallista on tämän yhteisen oikeuskulttuurin puuttuminen.

Oikeus on vallankäytön väline (*voluntas*) ja samanaikaisesti se toimii vallankäytön pidäkkeenä (*ratio*). *Ration* tarkoitus on tuottaa koherensia ja pitää voluntasta kurissa. *Voluntas* tulee nähdä oikeuteen instrumentaalisesti suhtautuvan poliittisen lainsäätäjän tahtona.<sup>264</sup> Oikeuden *ratio* ja *voluntas* seuraavat eri aikaa, joten niiden konstitutiivisella jännitteellä on vielä lisäksi temporaalinen ulottuvuutensa. Lainsäätäjän ”*voluntas* synnyttää pintatason turbulensseja, joita oikeuskulttuurin ja oikeuden syvärakenteeseen kerrostunut *ratio* rauhoittaa”<sup>265</sup>.

---

<sup>260</sup> Tuori 2000, s. 230–231.

<sup>261</sup> Tuori 2000, s. 182.

<sup>262</sup> Tuori 2000, s. 227.

<sup>263</sup> Tuori 2000, s. 227–228.

<sup>264</sup> Tuori 2000, s. 5.

<sup>265</sup> Tuori 2007, s. 50.

Demokratialla on kaksi keskeistä toiminta-aluetta: demokraattiset prosessit, joiden avulla haetaan äänioikeutettujen yksilöiden enemmistön tahtoa toteuttaa jotain, sekä toisaalta rajoittamisen prosesseja, joiden avulla yhteisöllisellä järjellä rajoitetaan ja kontrolloidaan alistamalla vähemmistöä enemmistön tahdolle. *Tuori* näkee oikeuden välineenä tai ohjauskeinona poliittisen tavoitteen saavuttamiseen. Tämän hän liittää voluntakseen, jonka valinnanvapautta yhteisöllinen järki kahlitsee. Järjen aikajänne on hitaampi, kuin tahdon. Tahto katsoo tulevaisuuteen ja järki menneisyyteen, siten se pyrkii välittämään sen osaksi tulevaisuutta. Perustuslailliset näkökohdat asettavat pidäkkeitä lainsäädännölle ja poliittiselle tahdolle suojaten samalla demokratiaa.<sup>266</sup> Tärkeintä demokratian kannalta on kuitenkin keksimisen prosessin pysyvyys avoimena, sillä päätöksenteon karatessa kabinetteihin tai konsulttien käsiin, demokratian sisältö menettää merkityksensä<sup>267</sup>.

### **3.4.3 Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden erilaisista oikeuskulttuureista kumpuava demokratiaongelma**

Demokratia edellyttää oikeuden pintatasolla perusoikeussäännöksiä takaamaan yhteiskunnan jäsenten yksityistä ja julkista autonomiaa sekä lainsäädäntövallan omaavaa lainsäädäntöelintä, jonka hyväksyttävyys nojautuu vaaleihin. Oikeuskulttuurissa demokratiaperiaate näkyy perusoikeuksien toteutumista ja kansanedustuslaitoksen asemaa tukevin periaatteina. Syvärakenteessa *Tuori* sitoo demokratiaperiaatteen *Habermasin* tapaan diskurssiperiaatteeseen, joka sitoo normien legitimiisyyden niiden hyväksyttävyyteen avoimissa, vapaissa ja tasa-arvoisissa diskursseissa. Oikeusvaltio voi toteutua ainoastaan demokraattisena oikeusvaltiona.<sup>268</sup>

Talous- ja rahaliiton finanssipoliittinen oikeussäntely alijäämäsäännösten osalta ja valtiotamme koskevat budjettisäännökset sijaitsevat tällä oikeuden pintatasolla. Pintatasolla olevat oikeussäännökset ja niiden kolissioiden ratkaistu Euroopan unionin oikeuden ja kansallisen oikeutemme välillä EU:n etusijaperiaatteen avulla.

Länsimaisen demokratian keskiössä on oikeusajattelu ja ajatus jokaisen yksilön jakamattoman

---

<sup>266</sup> Rautiainen & Hyvärinen 2013, s. 50–51.

<sup>267</sup> Rautiainen & Hyvärinen 2013, s. 53.

<sup>268</sup> Tuori 2000, s. 252–253.

ihmisarvon kunnioittamisesta. Ajatukset ihmisten yhdenvertaisuudesta, oikeuksista ja vapauksista kytkeytyvät siksi demokratiaan. Tahdon näkökulmasta katsottuna demokratia on vakiintuneiden rakenteiden puitteissa tapahtuvaa vallankäyttöä, joissa demokraattisesti valitut vallankäyttäjätahot pyrkivät toteuttamaan poliittisia tavoitteitaan. Lainsäädännön avulla he hyödyntävät oikeutta poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Järki eli ratio toimii tämän tahdon pidäkkeenä. Se hillitsee suvereenin päätöksentekijän tahtoa ja takaa yhteiskunnan kehityksen jatkuvuuden. Lainsäädäntövallan tahtoa suitsee oikeuden pintakerroksen alla oleva kulttuurillinen kerrostuma.<sup>269</sup>

Oikeuskulttuurissa oleva demokratiaperiaate tuottaa kuitenkin ongelmia jäsenvaltiomme ja Euroopan unionin välillä. Kansanedustuslaitosta tukeva parlamentarismen periaate toimii jäsenvaltiossamme sisällä, mutta sen ulottaminen Euroopan unionin talous- ja rahaliiton säännöksiin on hankalaa. Tämä johtuu Euroopan unionin toimielinrakenteesta, joka poikkeaa kansallisesta päätösrakenteestamme. Euroopan unionin monimutkainen toimielinrakenne, jota ei olle koettu tarpeeksi demokraattiseksi, ei ole kyennyt muodostamaan unionin kansalaisten näkökulmasta tarvittavaa legitimizeettia päätöksenteolle. Kansalaiset tuntevat, että he eivät kykene todellisuudessa vaikuttamaan unionin lainsäädäntöön sen toimielinrakenteen avulla. Talous- ja rahaliitossa ongelma on se, että sitä ei koeta riittävän demokraattiseksi. Poliittisten tavoitteiden hyödyntäminen sen suhteen on tapahtunut myös liian räikeästi. Toisin sanoen Euroopan unionin oikeudessa ei ole tarpeeksi suurta pidäkettä eli ratiota tälle tahdolle eli poliittiselle ja taloudelliselle päätöksenteolle.

Ongelma tulee oikeuden nopeasta muutostahdistä. Unionissa ei nimittäin nähdä olevan vakiintuneita rakenteita joiden puitteissa tämä vallankäyttö tapahtuisi. Rakenteet muuttuvat nopeasti ja uusia toimielimiä syntyy jatkuvasti. Toimielinjärjestelmä on myös monimutkaisempi, kuin jäsenvaltioissa yleensä, mikä on vaikeutanut kansalaisten ymmärtämistä sen päätöksenteon suhteen. Toimielinrakenteen ongelma on siinä, että jäsenvaltioiden politiikkaa vaikuttaa siellä liian näkyvästi ja päätökset tehdään liian näkymättömästi.

Pintatason finanssipoliittiset oikeussäännökset muuttuvat liian kiivaassa tahdissa. Tämä on saanut jäsenvaltioissa kansalaiset pohtimaan onko kansallinen budjettisuvereniteetti karannut jäsenvaltioiden hallinnastaja heikentänyt demokratiaa.

---

<sup>269</sup> Rautiainen & Hyvärinen 2013, s. 49.

### 3.4.4 Demokratian legitimitetti

Kaiken yhteiskunnallisen vallankäytön tulee olla demokraattisen vastuunalaisuuden piirissä. Scheinin katsoo, että mikäli organisaatio ei ole itsessään organisoitu johdonmukaisen demokraattisesti (suora demokratia tai edustuksellinen demokratia) täytyy sen demokraattisen hyväksyttävyyden perustua kokonaisarvioon hyväksyttävyyden ja vastuunalaisuuden kriteereistä.<sup>270</sup> Demokraattisella vastuunalaisuudella ja oikeutuksen näkökulmalla tarkoitetaan järjestelyjen legitimitettä<sup>271</sup>.

”Julkinen vallankäyttö on legitiimiä vain, jos sen perusta on palautettavissa demokraattisissa ja perustuslainmukaisissa menettelyissä asetettuun lakiin ja jos se täyttää ennen muuta perustuslain perusoikeussäännösten sekä kansainvälis- ja ihmisoikeussopimuksissa määritellyistä oikeuksista ilmenevät *sisällölliset* vaatimukset.”<sup>272</sup> Täten Euroopan unionin toimielinten vallankäytön katsotaan olevan legitiimiä, jos pystymme johtamaan sen demokraattisesti ja perustuslainmukaisesti asetettuun jäsenvaltioiden lakeihin ja jos se samanaikaisesti täyttää perussopimukset.

EMU: n perussopimustasoinen oikeus lähtee liikkeelle yhteisömetodista integraation lähtökohtana. Siksi on erikoista, että jäsenvaltiot pyrkivät sekundaarioikeudessa ja kansainvälisessä sopimuksessa eroon juuri niistä hallitustenväliselle yhteistyölle leimallisista piirteistä, jotka ovat olleet perussopimusten perusteella talousliitossa hallitsevia.<sup>273</sup> Päätösvallan kansainvälistymisen myötä sidos kansalliselle tasolle on höllentynyt ja fragmentaatio lisääntynyt, se on saanut ihmisille tunteen päätösmahdollisuuden karkaamisesta. Demokratiavajeessa on kyse toimielinten demokraattisen valvonnan heikentymisestä.<sup>274</sup> Tätä ei ole helpottanut talous- ja rahaliiton rakenteiden ja prosessien jatkuva monimutkaistuminen<sup>275</sup>.

Euroopan unionin oikeutta tuotetaan tavalla, joka on hyvin kaukana perinteisestä eurooppalaisesta demokraattisesta hallitustavasta. Demokratiaongelman EU:ssa muodostaa organisaatio eli toimielinrakenne, mutta myös unionin koko ja sen tosiasiallinen monikielisyys ja poliittinen organisoituminen. Tällä hetkellä ”näkyvissä ei ole sellaista yhtenäistä ja kaikki EU:n kansalaiset

<sup>270</sup> Scheinin 1997, s. 367–368.

<sup>271</sup> Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 391.

<sup>272</sup> Lavapuro 2010, s. 6.

<sup>273</sup> Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 404; Habermas, Jürgen: The Crisis of the European Union. A response, Polity Press 2012, s. 130.

<sup>274</sup> Rautiainen & Hyvärinen 2013, s. 55.

<sup>275</sup> Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 404.

kattavaa Euroopan kansalaisyhteiskuntaa, joka kykenisi demokratialle välttämättömään julkisen mielipiteen muodostamiseen.”<sup>276</sup> Demokratia vaatisi toteutuakseen EU:n kattavaa mielipideryhmien organisoitumista ja eri kieli- ja sosiaalisten ryhmien yhdenvertaista osallistumista.<sup>277</sup>

Järjestelyn demokraattista legitimitettä ei voida kestävästi rakentaa kekseliäiden tulkintojen varaan ilman, että samalla heikennämme unionin demokraattista legitimitettä ja sen käsitystä oikeuteen perustuvana järjestelmänä.<sup>278</sup> On nimittäin ”vaarallista hyväksyä näennäisdemokraattisia säännöksiä, joilla luodaan demokraattisesta legitiimiydestä vaikutelma ilman demokraattista katetta.”<sup>279</sup>

Ongelmana on pidetty avoimuuden puutetta<sup>280</sup>. Selvin särö kansalliseen käsittelyyn on nähty johtuneen siitä, että osaan asioita on jouduttu muodostamaan kanta vajavaisten selvitysten perusteella<sup>281</sup>. Suuri valiokunta käsitteli EMU:n kehittämistä joulukuussa 2012, jossa se korosti järjestelyjen tekemisen edellyttävän perusteellista ja julkista käsittelyä. Se erityisesti muistutti ”demokratian edellyttävän myös, että avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden periaatteet toteutuvat EMU:n kehittämisessä.”<sup>282</sup>

Ongelma on nämä kaksi rinnakkaista oikeusjärjestelmää, joissa kansallisella tasolla demokratia on rakennettu kansallisen demokratian pohjalle ja Euroopan unionin oikeusjärjestelmä, joka on rakennettu jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten demokratiaa tukevaksi.

---

<sup>276</sup>Jyräki & Husa 2012, s. 121.

<sup>277</sup>Jyräki & Husa 2012, s. 120–121.

<sup>278</sup>Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 404.

<sup>279</sup>Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 411. Ks. SuVL 4/2012

<sup>280</sup>Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 408.

<sup>281</sup>Oikeuskanslerin päätös 10.10.2012. Dnro OKV/1034/1/2012 ym.

<sup>282</sup>Leino-Sandberg & Salminen, s. 412. SuVL 1 /2012 vp.

## 4 Toimielinten toimivaltuudet liiallisia alijäämiä koskevien oikeussäännösten toteuttamisessa

### 4.1 Velvollisuus välttää liiallisia julkisen talouden alijäämiä

#### 4.1.1 Liiallisen alijäämän rajat

SEUT: n 126 artikla koskee jäsenvaltioiden velvollisuutta välttää liiallista julkistalouden alijäämää ja liian suurta julkista velkaa, sisältäen määräykset liiallisia alijäämiä koskevasta valvonta- ja sanktiomenettelystä. Artiklaa tarkennetaan ja täsmennetään VKS:n avulla, jolla määrätään milloin jäsenvaltioiden budjettivajeita on pidettävä liiallisina. Siinä esitetään myös toimenpiteet ja proseduurit, jotka tulee käynnistettävä liiallisten alijäämien tapauksessa.<sup>283</sup> VKS:n kuuluva neuvoston asetus liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä (EY N:o 1467/97) täsmentää SEUT:n 126 artiklaa. Liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn tavoitteena on julkistalouden liiallisten alijäämien estäminen ja niiden korjaamisen nopeuttaminen (EU 1177/2011 1 artikla 1 kohta). *Scheinin* on katsonut julkisen talouden liiallisten alijäämien kiellon ja sen mukanaan tuoman sanktiojärjestelmän antavan oikeudellisesti velvoittavia pidäkkeitä jäsenvaltioille eikä jäsenvaltioilla ole täten oikeutta laatia selvästi alijäämäisiä budjetteja<sup>284</sup>.

Julkisyhteisön alijäämällä tarkoitetaan ”julkisen talouden kokonaistulojen ja -menojen eroa”<sup>285</sup>. Euroopan unionin perussopimukseen liitettyssä, liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyssä pöytäkirjassa N:o 12 vahvistetaan nämä liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn yksityiskohtaiset säännöt, joten SEUT 126 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut viitearvot julkistalouden alijäämille ovat seuraavat:

- ” – 3 prosenttia ennakoidun tai toteutuneen julkistalouden alijäämän osuudesta markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta;
- 60 prosenttia julkisen velan osuudesta markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta”.

<sup>283</sup> Vartiainen & Haaparanta & Hulkko & Melgin & Rantanen 1999, s. 51.

<sup>284</sup> Scheinin 1997, s. 361.

<sup>285</sup> Euroopan keskuspankki. Vuosikertomus 2011, s. 230.

Bruttokansantuote (BKT) on ”Taloudellisen toiminnan mittari eli taloudessa tiettynä ajanjaksona tuotettujen kaikkien tavaroiden ja palveluiden arvo, josta on vähennetty välituotekäyttö ja johon on lisätty tuote- ja tuontiverot nettomääräisinä.”<sup>286</sup> Bruttokansantuotteella tarkoitetaan markkinahintaista bruttokansantuotetta, joka määritellään tarkemmin neuvoston asetuksella Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmästä, 25.6.1996, (EY) N:o 2223/96, EYVL L 310, 30.11.1996, s. 1 (neuvoston asetus Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyn liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjan soveltamisesta annetun asetuksen EY N:o 3605/93 muuttamisesta, 28.2.2000, EY N:o 475/2000, EYVL L 58, 3.3.2000, s. 1.).

Maastrichtin sopimuksen ja Waigelin paktin sisältämät rajat alijäämille ja velkatasoille eivät perustu mihinkään empiriaan tai eksaktiin ja perusteltuun teoriaan vaan ne ovat luotu mielivaltaisesti satunnaisen poliittisen prosessin tuloksena<sup>287</sup>. Tämä on kiintoisaa sillä, kyseessä olevia raja-arvoja seurataan jokaisen jäsenvaltion kohdalla tarkoin. Saksan valtiovarainministeri *Theo Waigelin* vuonna 1995 esittämän paktin taustalla on ollut halu välttää liiallisen velkaantumisen aiheuttamia ongelmia. Erityisesti sen luojat ovat halunneet välttää tilannetta, jossa Euroopan keskuspankki tai muut jäsenvaltiot joutuisivat auttamaan ylivelkaantunutta jäsenmaata.<sup>288</sup>

#### **4.1.2 No bail out -periaate liiallisen alijäämäsäännöksen tukena**

Julkisen talouden avustamiskiellon on tarkoitus edistää kurinalaista kansallista finanssipolitiikkaa, säilyttämällä jäsenvaltiolla vastuu julkisen velan takaisinmaksusta<sup>289</sup>. Se kieltää muita euromaita ja itse unionia avustamasta ja ottamasta vastuuta muun euromaan taloudellisista sitoumuksista. Tämä korostaa ideaa siitä, että jokainen jäsenvaltio vastaa pohjimmiltaan itse maansa taloudellisesta tilanteesta, sen velvollisuuksista ja sitoumuksista sekä sen tulevaisuudesta. EMU:n avulla ei ole siten siirretty jäsenvaltioille kuuluvaa taloudellista vastuuta unionin yhteiseksi vastuuksi. Säännös vahvistaa jäsenvaltioiden finanssisuvereniteettia vastuulla sen omasta julkisesta valtiontaloudesta. Tämä tukee finanssisuvereniteettia sillä jäsenvaltioiden eivät ole velvollisia ottaamaan finanssipolitiikassaan huomioon toisen jäsenvaltion julkisen sektorin ”pelastamista”.

<sup>286</sup> Euroopan keskuspankki. Vuosikertomus 2011, s. 230.

<sup>287</sup> Vartiainen & Haaparanta & Hulkko & Melgin & Rantanen 1999, s. 51.

<sup>288</sup> Vartiainen & Haaparanta & Hulkko & Melgin & Rantanen 1999, s. 51.

<sup>289</sup> The Monetary Policy of the ECB 2011. European Central Bank, s. 35.

<<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/monetarypolicy2011en.pdf>>.



Jäsenvaltioiden tulisi pystyä luottamaan toisiinsa tämän säännöksen osalta, niin, että jokainen jäsenvaltio huolehtii liiallisten alijäämä säännösten noudattamisesta vaarantamatta toinen toistaan.

No bail out -periaatteen mukaisesti unioni tai sen jäsenvaltio ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita jäsenvaltioiden keskushallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla tai julkisilla yrityksillä on, rajoittamatta vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteutumiseksi. Periaatteen toteutuminen ei saa kuitenkaan toimia rajoitteena vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamiselle, jonkin tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi (SEUT 125 artikla 1 kohta). Maiden julkisten valtojen tulee itse rahoittaa alijäämänsä markkinaehtoisella lainanotolla, joten komissio, EKP tai muut jäsenvaltiot eivät saa tulla maksuvaikeuksiin joutuneen maan avuksi.<sup>290</sup>

*Niinistön* mukaan euromaat luopuivat kahdesta keskeisestä periaatteesta, nimittäin vakaussopimuksesta, jolla euromaat velvoitettiin hoitamaan taloutensa asianmukaisesti ja no bail out -ajatuksesta, jolla kielletään yhteinen vastuu<sup>291</sup>. Hänen näkemyksensä mukaan vakaussopimuksesta lipsuminen oli seurausta siitä, että jäsenvaltiot katsoivat vakaussopimuksen rajoittavan hallitusten rahankäyttöä. *Niinistö* on katsonut, että ”Kreikan tukipaketti, sitä seurannut väliaikainen vakausrahoitus ja Euroopan keskuspankin velkakirjaostot merkitsivät, että no bail out -periaate on käytännössä kuopattu.”<sup>292</sup> Se, että jäsenvaltioiden on ollut vaikeaa noudattaa vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämä rajoja on tarkoittanut, että jäsenvaltiot eivät ole pystyneet noudattamaan EMU:n finanssipoliittista oikeussäännöstä.

*Tuomioja* oli samoilla linjoilla *Niinistön* kanssa siitä, että nykyinen euroalueen ongelma johtuu muun muassa siitä, että jäsenvaltiot eivät pitäneet kiinni unionin perussopimusten 125 artiklan yksiselitteisestä ja ehdottomasta säännöstä, joka kieltää jäsenvaltioita ja unionia ottamasta vastatakseen toisen jäsenvaltion sitoumuksia. Tämä näkyi hänen mukaansa no bail out -säännön vastaisesta yhteisvastuusta Kreikan velan osalta.<sup>293</sup>

”Myös unionin talous- ja rahaliitto on poikennut rajusti alkuperäiseltä kurssiltaan. Erääksi EMU:n johtavista periaatteista määritettiin aikanaan ’no bail out’ -periaate eli jokaisen jäsenvaltion on

<sup>290</sup> Korkman 2012, s. 191.

<sup>291</sup> Niinistö kirjoitukset 4.9.2011. ”Uusi vanha euro”. <<http://niinisto.fi/kirjoitukset/2011/09/04/uusi-vanha-euro/>>

<sup>292</sup> Yle uutiset. Talous ja politiikka 5.9.2011. ”Niinistö nihkeä eurotilille”.

<[http://yle.fi/uutiset/teksti/talous\\_ja\\_politiikka/2011/09/niinisto\\_nihkea\\_eurotilille\\_2845807.html](http://yle.fi/uutiset/teksti/talous_ja_politiikka/2011/09/niinisto_nihkea_eurotilille_2845807.html)>.

<sup>293</sup> PTK 107/2010 vp.

tultava omillaan toimeen ilman muiden apua. Tämän määräyksen mukaan valtion on pidettävä velkaantumisensa sellaisissa rajoissa, että se pystyy veloistaan myös itse selviytymään. Tukilainojen myöntämisen ja kriisirahastojen pystyttämisen keskellä tämä periaate kuulostaa lähinnä vitsiltä, vaikka se on edelleen EU:n perussopimukseen kirjattua voimassa olevaa oikeutta.”<sup>294</sup>

Periaate julkisen sektorin keskuspankkirahoituksen kiellosta on luotu täydentämään no bail out -periaatetta<sup>295</sup>. Tämä kiello koskee tilinylitysoikeuksia ja muita sellaisia luottojärjestelyjä EKP:ssa tai jäsenvaltioiden keskuspankeissa, jotka tapahtuvat unionin toimielinten, elinten tai laitosten, jäsenvaltioiden keskushallintojen, alueellisten, paikallisten tai muiden viranomaisien, muiden julkisoikeudellisten laitosten tai julkisten yritysten hyväksi (SEUT 123 artikla 1 kohta). EKP:a ja kansallisia keskuspankkeja kielletään rahoittamasta julkisen talouden alijäämää<sup>296</sup>. Säännöksellä pyritäänkin vahvistamaan rahapolitiikan toimintaedellytyksiä ja rahan arvon säilymistä (HE 261/1996 vp, 1 luku 8 §).

Neuvoston kannan mukaan jäsenvaltio ei saisi käyttää jälkimarkkinoilta tehtyjä ostoja SEUT:n 126 artiklassa määrättyjen kieltojen kiertämiseen<sup>297</sup>. Eli näiden velkainstrumenttien ostoja ei saisi käyttää julkisen sektorin epäsuorana keskuspankkirahoituksena. Kiellosta johtuen eurovaltiot eivät ole enää valuutan liikkeellelaskijoita vaan valuutan käyttäjiä, mikä on taasen heikentänyt valtioiden mahdollisuutta harjoittaa ekspansiivista finanssipolitiikkaa<sup>298</sup>. Tätä sopimuspaperia vahvemmas on kuitenkin muodostunut poliittinen tahto pitää kiinni eurosta. EKP tukee jatkuvasti kaikkia valtioita hyväksymällä rahoitusoperaatioissaan niiden velkakirjoja takuiksi<sup>299</sup>.

---

<sup>294</sup> Wacker 2013. < <http://suomenkuvalehti.fi/blogit/eri-mielta/cameronin-puhe-toi-eun-sudenkuopat-paivanvaloon>>.

<sup>295</sup> Korkman 2012, s. 191.

<sup>296</sup> The Monetary Policy of the ECB 2011. European Central Bank, s. 35.  
<<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/monetarypolicy2011en.pdf>>.

<sup>297</sup> Council regulation (EC) N: o 3603/93, of 13 December 1993, specifying definitions for the application of the prohibitions referred to in Articles 104 and 104b (1) of the Treaty; OJEC N: o L 332, 31.12.1993, s. 1

<sup>298</sup> Patomäki 2012, s. 87.

<sup>299</sup> Bagus 2011, s. 115.

## **4.2 Liiallisia alijäämiä koskeva valvonta ja sanktiointi**

### **4.2.1 Liiallisten alijäämien poikkeuksellisuus ja väliaikaisuus**

Liiallisten julkistalouksien alijäämä säännösten noudattamisen valvonnasta vastaa komissio. Se arvioi, ylittääkö ennakoidun tai toteutuneen julkistalouden alijäämän osuus bruttokansantuotteesta viitearvon paitsi, jos tämä osuus on pienentynyt merkittävästi ja jatkuvasti tasolle, joka on lähellä viitearvoa, tai, jos viitearvon ylittäminen on vain poikkeuksellista ja väliaikaista ja osuus pysyy lähellä viitearvoa. Komissio arvioi myös, ylittääkö julkisen velan osuus bruttokansantuotteesta viitearvon, ottamatta lukuun tapauksia, joissa tämä osuus pienenee riittävästi ja lähestyy riittävän nopeasti viitearvoa (SEUT 126 artiklan 2 kohta).

Julkistalouden viitearvon ylittävä alijäämä on poikkeuksellinen, mikäli se johtuu sellaisesta epätavallisesta tapahtumasta, joka on jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella ja jolla on merkittävä vaikutus julkisyhteisöjen rahoitusasemaan tai jos se johtuu vakavasta taloudellisesta taantumasta (neuvoston asetus 1177/2011 2 artikla 1 kohdan alakohta). Vakavasta taloudellisesta taantumasta johtuvaa alijäämää on väliaikainen, jos komission ennusteet julkistalouden kehityksestä osoittavat, että alijäämä ei enää ylitä viitearvoa epätavallisen tapahtuman tai vakavan taloudellisen tapahtuman päätyttyä (neuvoston asetus 1467/97 2 artiklan 1 kohdan toinen alakohta). Alijäämä- ja velkaperusteen noudattamista sekä liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn vaiheissa tulee ottaa huomioon myös eläkeuudistukset (neuvoston asetus 1177/2011 2 artiklan 7 kohta), jotka johtavat aluksi talousarvion tilanteen hetkelliseen huononemiseen, mutta parantavat julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä (neuvoston asetus 1056/2005 8 kohta).

Julkisen velan suhteessa bruttokansantuotteeseen katsotaan pienenevän riittävästi ja lähestyvän riittävän nopeasti perussopimuksen viitearvoa, jos eron ja viitearvon suhde on pienentynyt kolmen edellisen vuoden aikana vuosittain keskimäärin kahdeskymmenesosan. Velkaperusteen mukaista vaatimusta katsotaan noudatetun, jos komission talousarvioennusteet osoittavat vaaditun eron pienenemisen tapahtuneen tämän kolmen vuoden aikana, johon sisältyy sitä viimeistä vuotta seuraavat kaksi vuotta jolta tiedot on saatavilla. Jäsenvaltiolle, johon sovelletaan liiallista alijäämää koskevaa menettelyä 8.11.2011 ja kolmen vuoden ajan liiallisen alijäämän korjaamista, vaatimusta katsotaan noudatetun, jos jäsenvaltio edistyy riittävästi vaatimusten täyttämisessä, siten kuin niitä

arvioidaan sen vakaus- tai lähentymisohjelmaa koskevassa neuvoston lausunnossa. (Neuvoston asetus 1177/2011 2 artikla b kohta).

#### **4.2.2 Liiallisen alijäämän arviointi ja toteaminen**

Mikäli jäsenvaltio ei täytä arviointiperusteen vaatimuksia tai täyttää vain toisen niistä, tulee komission laatia asiasta kokonaisvaltainen kertomus, jossa huomioidaan ylittääkö julkistalouden alijäämä julkiset investointimenot. Siinä selvitetään myös jäsenvaltion keskipitkän aikavälin taloudellinen tilanne ja talousarviotilanne sekä niihin liittyvät muut merkitykselliset tekijät (SEUT 126 artikla 3 kohta). Tilanteen mukaan kertomuksessa käsitellään seuraavia näkökohtia: kehitystä keskipitkän aikavälin taloudellisessa tilanteessa, kehitystä keskipitkän aikavälin julkistalouden rahoitusasemassa, keskipitkän aikavälin valtion velka-aseman kehitystä. Kertomuksessa komissio ottaa itsenäisesti huomioon kaikki SEUT 126 artiklan 3 kohdassa tarkoitetut merkitykselliset tekijät niiltä osin, kuin ne vaikuttavat merkittävästi arviointiin alijäämä- ja velkaperusteiden noudattamisesta kyseisessä jäsenvaltiossa. Komission tulee ottaa huomioon myös muut vaikuttavat tekijät, joita kyseinen jäsenvaltio pitää merkityksellisenä kokonaisvaltaisesti alijäämä- ja velkaperusteita arvioitaessa ja jotka jäsenvaltio on esittänyt komissiolle ja neuvostolle (neuvoston asetus 1177/2011 2 artiklan c kohta alakohtineen). Komission antamasta kertomuksesta talous- ja rahoituskomitea antaa lausuntonsa kahden viikon kuluessa siitä, kun komissio on kertomuksen hyväksynyt (neuvoston asetus 1467/1997 3 artikla 1 kohta sekä SEUT 126 artiklan 4 kohta).

Liiallisen alijäämän olemassaolon todetessaan ja talous- ja rahoituskomitean lausunnon huomioon ottaessaan komissio antaa lausuntonsa jäsenvaltiolle ja tekee neuvostolle ehdotuksen 126 artiklan 5 ja 6 kohdan mukaisesti, antaen tästä samalla tiedon parlamentille. SEUT 126 artiklan 6 kohdan nojalla neuvosto päättää komission ehdotuksesta ja jäsenvaltion huomautukset huomioon ottaen sekä kokonaistilanteen arvioituaan, onko liiallinen alijäämä olemassa.

Neuvosto ja komissio tekevät tasapainoisen kokonaisarviointin kaikista merkityksellisistä tekijöistä, erityisesti niiden vaikutuksesta alijäämä- ja/tai velkaperusteiden noudattamisen arviointiin raskauttavina tai lieventävinä tekijöinä. Noudattamista arvioidaan alijäämäperustetta soveltaen ja jos julkinen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen ylittää viitearvon, nämä tekijät otetaan huomioon perussopimuksen 126 artiklan 4, 5 ja 6 kohdassa tarkoitetuissa liiallisen

alijäämän olemassaoloa koskevaan päätökseen johtavissa vaiheissa vain, jos yleisperiaatteen molemmat edellytykset – se, että julkistalouden alijäämän on pysyttävä lähellä viitearvoa ja viitearvon ylittämisen on oltava väliaikaista, jotta nämä merkitykselliset tekijät otetaan huomioon – täyttyvät täysin.

#### **4.2.3 Liiallisen alijäämän olemassaolo ja sen korjaaminen**

Ainoastaan neuvosto päättää komission ehdotuksen pohjalta ja jäsenvaltion huomautukset huomioon ottaen sekä kokonaistilanteen arvioituaan, onko liiallinen alijäämä olemassa jonkin jäsenvaltion valtiontaloudessa (SEUT 126 artikla 6 ja 7 kohdat). Neuvosto päättää nykyisin liiallisen alijäämän olemassaolosta pääsääntöisesti neljän kuukauden (aiemmin kolmen kuukauden<sup>300</sup>) kuluessa säädetyistä tietojen toimittamispäivästä. Jos neuvosto päättää alijäämän olemassaolosta tulee sen antaa ilman aiheetonta viivytystä komission suosituksesta jäsenvaltiolle suositukset tilanteen lopettamiseksi asetetussa määräajassa (SEUT 126 artikla 7 kohta), joka pääsääntöisesti on kuusi kuukautta (aiemmin neljän kuukauden<sup>301</sup>) tuloksellisten toimien toteuttamiseksi ja vakavissa tilanteissa tätä määräaikaa on lyhennetty kolmeen kuukauteen (neuvoston asetus 1177/2011 3 artikla 4 kohta).

Määräaika liiallisen alijäämän korjaamiseksi on saatettava pääsääntöisesti päätökseen liiallisen alijäämän toteamista seuraavana vuonna. Suosituksessaan neuvosto kehottaa jäsenvaltiota saavuttamaan vuotuiset julkistalouden tavoitteet, jotka suosituksen perustana olevan ennusteen mukaan johtavat parantamaan julkisen talouden suhdannekorjattua rahoitusasemaansa pois lukien kertaluontoiset ja tilapäiset toimet vähintään 0,5 prosenttia suhteessa BKT:seen. Jos jäsenvaltio on toiminut annettujen suosituksen mukaan, mutta odottamattomat taloudelliset tapahtumat ovat vaikuttaneet erityisen epäsuotuisasti julkiseen talouteen, voi neuvosto komission suosituksesta päättää antaa tarkistetun suosituksen, jossa liiallisen alijäämän oikaisemiselle asetettua määräaikaa voidaan pidentää vuodella. (Neuvoston asetus 1177/2011 3 artikla 4 ja 5 kohdat).

Neuvoston suositusten perusteella jäsenvaltio esittää neuvostolle ja komissiolle lopulta selvityksen toteutetuista toimista, joka julkistetaan. Neuvosto voi julkistaa kyseiset suositukset, mikäli se toteaa, että suositukset eivät ole määräajassa johtaneet tuloksellisiin toimiin (SEUT 126 artikla 8 kohta).

---

<sup>300</sup> (EY) N:o 1467/97 2 jakso 3 artiklan 3 kohta.

<sup>301</sup> (EY) N:o 1467/97 2 jakso 3 artiklan 4 kohta.

Neuvosto ilmoittaa myös Eurooppa-neuvostolle, mikäli asianomainen jäsenvaltio ei ole toteuttanut vaadittuja tuloksellisia toimia (neuvoston asetus 1177/2011 4 artikla 2 alakohta).

Mikäli jäsenvaltio ei edelleenkään noudata neuvoston suosituksia, voi se vaatia jäsenvaltiolta määräaikaan mennessä alijäämiä pienentäviä toimenpiteitä (SEUT 126 artikla 9 kohta). Päätös on tehtävä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on todennut, ettei tuloksellisia toimia suositusten toteuttamiseksi olla toteutettu. Neuvosto pyytää jäsenvaltiota saavuttamaan julkisten talouden vuotuisen tavoitteen (aiemmin kehoitti<sup>302</sup>) jotta alijäämä saataisiin korjattua asetetussa määräajassa (neuvoston asetus 1177/2011 5 artikla 1 kohta).

Kun neuvoston on saanut esitettyä vaatimuksen alijäämää pienentävistä toimenpiteistä, tulee kyseisen jäsenvaltion esittää neuvostolle ja komissiolle selvitys toteutetuista toimenpiteistä. Mikäli jäsenvaltio on toteuttanut tuloksellisia toimia SEUT:n mukaisesti, mutta odottamattomat haitalliset taloudelliset tapahtumat ovat vaikuttaneet huomattavan epäsuotuisasti julkiseen talouteen, voi neuvosto komission suosituksesta esittää SEUT 126 artiklan 9 kohdan nojalla tarkistetun vaatimuksen. Tarkistetussa vaatimuksessa huomioidaan merkitykselliset tekijät ja sen perusteella voidaan määräaika pidentää vuodella. (Neuvoston asetus 1177/2011 5 artikla 1 a ja 2 kohta).

Harkintansa jäsenvaltion tuloksellisten toimien toteuttamiselle neuvosto perustaa toimitetun selvityksen, sen täytäntöönpanon ja jäsenvaltion hallituksen julkistamien päätösten perusteella, huomioiden myös komission suorittaman valvontakäynnin. Mikäli edellytykset SEUT 126 artiklan 11 kohdan tehosteiden käytölle täyttyvät, on tällaiset päätökset tehtävä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto vaati kyseiseltä jäsenvaltiolta toimenpiteiden toteuttamista. (Neuvoston asetus 1177/2011 6 artikla alakohtineen).

#### **4.2.4 Jäsenvaltiolle määrättävät sanktiot**

Jäsenvaltiolle, joka ei toteuta neuvoston suosituksia ja määräysten mukaisia toimenpiteitä alijäämän pienentämiseksi, voidaan SEUT:n 126 artiklan 11 kohdan alakohtien mukaan määrätä seuraavia toimenpiteitä, joko erikseen tai yhdessä, pääsääntöisesti 16 kuukauden kuluessa neuvoston

---

<sup>302</sup> (EY) N:o 1056/2005, EYVL N:o L 174, 7.7.2005. 1 artiklan 3 kohta.

asetuksen 479/2009 3 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetyistä tietojen toimittamispäivistä ja seuraamusten tehostamisesta kahden kuukauden kuluessa (neuvoston asetus 1177/2011 7 artikla):

1. Jäsenvaltiota vaaditaan julkistamaan neuvoston täsmentävät lisätiedot ennen kuin se laskee liikkeelle obligaatioita ja arvopapereita.
2. Euroopan investointipankkia pyydetään tarkistamaan kyseiseen jäsenvaltioon soveltamaansa lainoituspolitiikkaa.
3. Kyseistä jäsenvaltiota vaaditaan tekemään unionille aiheellisen suuruinen koroton talletus ajaksi, joka päättyy silloin kun liiallinen alijäämä on neuvoston käsityksen mukaan oikaistu.
4. Määrätään aiheellisen suuruinen sakko.

Aiemmin 11 artiklan mukaan neuvoston tuli pääsääntöisesti vaatia koroton talletus ja sen lisäksi perussopimuksessa säädetyjä toimenpiteitä (neuvoston asetus 1467/1997 11 artikla). 2011 muutoksen myötä jäsenvaltiolta vaaditaan nykyisin pääsääntöisesti sakkoa ja sen tehosteena muita SEUT 126 11 kohdan toimenpiteitä (neuvoston asetus 1177/2011 11 artikla).

Sakko muodostuu kiinteästä osasta (0,2 suhteessa BKT:seen) ja muuttuvasta osasta (1/10 joko erotuksen absoluuttisesta arvosta edellisen vuoden alijäämään, mitattuna suhteessa BKT:seen ja alijäämää koskevan viitearvon välillä). Alijäämän koskiessa velkaperustetta on kyse erotuksesta edellisen vuoden alijäämään, mitattuna suhteessa BKT:seen ja julkisen talouden tasapainotavoitteen välillä. Jäsenvaltion tuloksellisten toimien toteuttamista arvioi neuvosto SEUT 126 artiklan 9 kohdan mukaisesti vuosittain kunnes päätös liiallisen alijäämän olemassaolosta on kumottu. Neuvosto voi SEUT 126 artiklan 11 kohdan mukaisesti tehostaa seuraamuksia määräämällä lisäsakon, jollei kyseinen jäsenvaltio ole noudattanut neuvoston vaatimusta. Lisäsakko määräytyy samoin perustein, kuin sakon muuttuva osa. (Neuvoston asetus 1177/2011 12 artikla) Sakot ovat perussopimuksen 311 artiklassa tarkoitettuja muita tuloja, joten ne siirretään Euroopan rahoitusvakausvälineelle ja tästä edelleen vakausmekanismille (neuvoston asetus 1177/2011 16 artikla). Sakkoja ei palauteta takaisin jäsenvaltiolle, vaikka sitä koskeva päätös kumottaisiin (1467/1997 5 kohta).

Neuvosto kumoaa SEUT 126 artiklan 6-9 ja 11 kohtien nojalla aiemmin tekemänsä päätökset tai suositukset, kun sen käsityksen mukaan liiallinen alijäämä on oikaistu. Samalla se kumoaa

päätökset niistä koituneista seuraamuksista. (Neuvoston asetus 1467/1997 15 kohta). Seuraamuksia koskeva tehostamispäätös ja kumoamispäätös on tehtävä kahden kuukauden kuluessa säädetyistä tietojen toimittamispäivästä (neuvoston asetus 1177/2011 8 artikla). Päätöksensä se tekee komission suosituksesta (SEUT 126 artikla 12 ja 13 kohta). SEUT 126 artiklan 11 ensimmäisen ja toisen luetelmakohdan se voi kumota, kun se katsoo jäsenvaltion edistyneen liiallisen alijäämän korjaamisessa (neuvoston asetus 1467/1997 14 kohta). Tehdyistä päätöksistä tiedotetaan Euroopan parlamenttia (SEUT 126 artikla 11 kohta).

Neuvostolla on siis jäsenvaltion alijäämä tilanteessa mahdollisuus käyttää pääsääntöisesti seuraavia neljää keinoa: 1. antaa suosituksia, 2. vaatia alijäämää pienentäviä toimia, 3. asettaa seuraamuksia ja 4. tehostaa määräyksiään.

Neuvosto tekee päätöksen määräenemmistöllä, ilman arvioitavan maan edustajaa (SEUT 126 artikla 13 kohdan kolmas alakohta). Määräenemmistö määräytyy SEUT:n 238 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti (SEUT 126 artikla 13 kohdan kolmas alakohta), jonka mukaan määräenemmistö on saavutettu, kun 55 prosenttia kokoukseen osallistuvista ja jäsenvaltioita edustavista neuvoston jäsenistä, joiden yhteenlaskettu väestö on 65 prosenttia kokoukseen osallistuvien valtioiden väestöstä päätöstä puoltaa. Jäsenvaltioiden kesken käytettävissä olevien äänimäärien jaosta johtuen unionin muodostavilla jäsenmailla on tosiasiallisesti eri vaikutusmahdollisuudet jäsenmaita koskevissa päätöksissä.

SEUT ei velvoita neuvostoa asettamaan sanktioita alijäämäsäännöstöä rikkonutta jäsenvaltiota kohtaan, vaan mahdollistaa sanktioiden asettamisen edellyttäen, että neuvosto tämän päätöksensä nojalla tarpeelliseksi katsoo. SEUT:n sopimustekstissä tämä sanktioiden asettamismahdollisuus on ilmaistu termillä ”voi.”<sup>303</sup> Talous- ja rahaliittoa koskevan Euroopan unionin oikeuden osalta ei ole siis luotu mitään normatiivista pakotetta toimielimille asettaa sanktioita sopimuskohtia rikkoneille jäsenvaltiolle.

Oikeusnormien noudattamista unionissa valvoo riippumaton toimielin eli komissio sekä Euroopan unionin tuomioistuin. Unionin oikeusnormien noudattamista valvova komissio keskittyy pelkästään oikeusnormien noudattamisen valvontaan, sillä se on kykenemätön käyttämään tuomitsemisvaltaa. Talous- ja rahaliiton jäsenmaita koskevien liiallisten julkistalouksien alijäämäsäännösten

---

<sup>303</sup> Ks. SEUT:n 126 artiklan kohdat 9–11.



noudattamisen valvonnasta vastaa komissio (SEUT 126 artiklan 2 kohta). Tilanteissa, joissa komissio tunnistaa jäsenvaltion rikkovan sopimusta Euroopan unionin toiminnasta, tulee sen raportoida asiasta neuvostolle, joka asettaa sopimusta rikkonutta jäsenvaltiota kohtaan sanktiot, jos se tämän katsoo tarpeelliseksi. Todellinen päättävä valta liiallisen alijäämän olemassaolosta on kuitenkin säännösten mukaan neuvostolla, sillä ainoastaan neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää onko liiallinen alijäämää olemassa jonkin jäsenvaltion valtiontaloudessa. Neuvoston katsoessa päätöksensä perusteella jäsenvaltion rikkoneen budjettisäännösten alijäämäsäännöstöä voi se kyseisen päätöksen jälkeen uusilla, erillisillä päätöksillään asettaa huomautuksia, sanktioita ja sakkoja kyseiselle jäsenmaalle. (SEUT 126 artikla) Koska huomautukset, sanktiot ja sakot ovat toisistaan erillisiä sanktioita ja sanktiojärjestelmiä, tulee ne asettaa voimaan toisistaan erillisillä päätöksillä. Tuomiovalta talous- ja rahaliitossa Euroopan unionin oikeuden osalta on neuvostolla ja Euroopan unionin tuomioistuimella.

Vuonna 2011 neuvoston asetukseen lisättiin artikla, jossa komissio asetettiin pitämään yllä vuoropuhelua jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa. Komissiolle annettiin tuolloin oikeus tehdä valvontakäyntejä jäsenmaihin, jotta se voisi arvioida ja määritellä mahdolliset riskit ja vaikeudet tavoitteiden noudattamista arvioidessaan. Jäsenmaita joille on annettu suosituksia ja vaatimuksia tai päätöksiä saadaan valvoa tehostetusti paikanpäällä. Komissiolle tulee antaa tarvittavat tiedot käynnin valmistelua ja toteutusta varten. Komissio ilmoittaa neuvostolle valvontakäyntien tulokset ja toimittaa alustavat havaintonsa asianomaiselle jäsenvaltiolle kommentoitavaksi. Valvontakäyntien havaintojen tulokset informoidaan neuvostolle ja ne voidaan myös julkaista. (Neuvoston asetus 1177/2011 10 artikla alakohtineen).

Euroopan parlamentin valiokunta voi kutsua neuvoston puheenjohtajan, komission ja tarvittaessa Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tai euroryhmän puheenjohtajan valiokuntaan keskustelemaan 126 artiklaa koskevasta neuvoston päätöksestä (6), suosituksesta (7), vaatimuksesta (9) tai päätöksestä (11). Euroopan parlamentin valiokunta voi tarjota tällaisia päätöksiä koskevalle jäsenvaltiolle tilaisuuden osallistua näkemyksenvaihtoon. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission taloudellista vuoropuhelua on tehostettu avoimuuden ja vastuuvollisuuden lisäämiseksi. (Neuvoston asetus 1177/2011 2 artikla 1 a jakso).

### 4.3 Sixpack ja twopack vakaus- ja kasvusopimuksen jälkikäteen osion vahvistajana

#### 4.3.1 Täytäntöönpanon tehostamisasetus

VKS:n täytäntöönpanon tehostamisen kannalta keskeinen on SEUT 121 ja 136 artiklan nojalla julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1173/2011 eli täytäntöönpanon tehostamisasetus<sup>304</sup>, jolla vahvistetaan liiallisen alijäämän seuraamusjärjestelmää<sup>305</sup>.

Kun jäsenvaltio on tehnyt julkisentalouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella koskevan asetuksen mukaisen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1173/2011) korollisen talletuksen komissiolle ja neuvosto päättää SEUT:n 126 artiklan 6 kohdan mukaisesti, että kyseisellä valtiolla on liiallinen alijäämä tai, että se on laiminlyönyt VKS:ssa vahvistettuja finanssipolitiikan velvoitteita erityisen vakavasti, voi komissio suosittaa neuvoston päätöksestä, neuvostoa määräämään uudella päätöksellä, jäsenvaltiolle korottoman talletuksen. Talletus on 0,2 prosenttia suhteessa asianomaisen jäsenvaltion edellisvuoden BKT:hen. Mikäli neuvosto ei määräenemmistöllä kymmenen päivän kuluessa hylkää komission päätöstä, katsotaan talletusta koskeva päätös tehdyksi. Neuvostolla voi määräenemmistöllä muokata komission ehdotusta. Komission suosituksesta neuvosto voi pienentää tai peruuttaa korottoman talletuksen poikkeuksellisen taloudellisen tilanteen vuoksi tai jäsenvaltion pyyntöön vedoten. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1173/2011 5 artikla 1-4 kohta)

Mikäli neuvosto päättää jäsenvaltion olleen toteuttamatta tuloksellisia toimia alijäämän korjaamiseksi, antaa tämä parlamentin ja neuvoston asetus komissiolle mahdollisuuden suosittaa neuvostoa määräämään jäsenvaltiolle, suuruudeltaan 0,2 prosenttia suhteessa asianomaisen jäsenvaltion edellisvuoden BKT:hen olevan, sakon. Poikkeuksellisen taloudellisen tilanteen vuoksi tai jäsenvaltion pyynnöstä komissio voi suosittaa neuvostoa myös pienentämään sakkoa. Mikäli komissiolle on jo tehty koroton talletus, muuntuu se sakoksi. Kaikki korottomat ja korolliset talletukset palautetaan asianosaiselle jäsenvaltiolle, kun niillä ei ole enää perustetta. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1173/2011 6 ja 7 artiklat alakohtineen)

---

<sup>304</sup> HE 155/2012 vp, s. 9.

<sup>305</sup> HE 155/2012 vp, s. 9.

Jäsenvaltiolle, joka vääristelee tahallisesti tai törkeän tuottamuksellisesti alijäämää ja velkaa koskevia tietoja, voi neuvosto komission suosituksesta määrätä sakon, joka on tehokas, varoittava ja oikeassa suhteessa vääristelyn luonteeseen, vakavuuteen ja keston nähdessä. Sakko saa olla enintään 0,2 prosenttia suhteessa jäsenvaltion BKT:hen. Komissio vastaa kaikesta tutkinnasta ja sen toteuttamiseen liittyvästä toiminnasta vääristelyn osoittamiseksi. Jotta komissio voisi suorittaa tehtävänsä kunnolla, voi se vaatia jäsenvaltiota toimittamaan tietoja ja se voi suorittaa tarkastuksia jäsenvaltiossa sekä tutustua julkisyhteisöjen yksikköjen tileihin niin valtion, osavaltion, paikallishallinnon kuin myös sosiaaliturvan tasolla. Mikäli jäsenvaltion kansallinen lainsäädäntö edellyttää oikeusviranomaisen lupaa, tulee komission tällainen hakemus myös tehdä. Kaikki mitä komissio neuvostolle ehdottaa perustuu sellaisten tosiseikkojen varaan, joista jäsenvaltiolla on ollut tilaisuus esittää huomautukset. Euroopan unionin tuomioistuimella on rajoittamaton toimivalta tarkistaa päätökset, joilla neuvosto on määrännyt jäsenvaltiolle sakon. Halutessaan tuomioistuimella on toimivalta poistaa, alentaa tai korottaa sakkoa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston 1173/2011 asetus 8 artikla alakohtineen)

Korottomasta talletuksesta saatu korko, jäsenvaltiolle määrätty sakot ja tilastojen väärentämisestä määrättävät sakot katsotaan SEUT:n 311 artiklassa tarkoitetuiksi muiksi tuloiksi, jotka suunnataan Euroopan rahoitusvakausvälineelle, josta ne käytetään vakausmekanismin hyödyksi. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1173/2011 10 artikla) Taloudellinen vuoropuhelu niin unionin toimielinten, kuin myös jäsenvaltion ja Euroopan parlamentin asiasta vastaavan valiokunnan välillä on mahdollinen. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1173/2011 3 artikla)

#### **4.3.2 Julkisen talouden kehysvaatimukset**

*Neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista, 2011/85/EU koskevalla direktiivillä pyritään lisäämään jäsenvaltioiden sitoutumista sääntöihin ja menettelyihin jotka muodostavat julkisen talouden kehykset jäsenvaltioissa. Se tähtää viranomaisten toimien tarkentamiseen, jotta ne pystyvät jatkossa toiminnassaan täyttämään SEU ja SEUT:n sekä siihen liitetyn, liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä tehdyn pöytäkirjan N:o 12 ja varsinkin sen 3 artiklan määräyksiä<sup>306</sup>.*

---

<sup>306</sup> Komission ehdotus Neuvoston direktiivi jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista. KOM (2010) 523 lopullinen. Bryssel 29.9.2010, s. 3.

Julkisen talouden tietojen avoimuutta, saatavuutta, luotettavuutta ja ajantasaisuutta on korostettu jäsenmailta saatujen taloudellisten tietojen suhteen (neuvoston direktiivi 2011/85/EU 4 kohta). Direktiivi sisältää kirjanpitolastointia ja talouden ennustamista koskevia sääntöjä, numeerisia finanssipoliittisia sääntöjä, sääntöjä siitä, mitä on sisällytettävä julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehykseen sekä, mitä sääntöjä kuuluu julkisyhteisöjen talouden avoimuuteen ja sen julkiseen kehykseen.<sup>307</sup>

Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmällä taataan tehostettu valvonta julkisen talouden oikea-aikaisella seurannalla. Se perustuu julkisuuteen, avoimuuteen, realistisuuteen, riippumattomiin elimiin ja niiden suorittamaan puolueettomaan ja riippumattomaan analyysiin. (Neuvoston direktiivi 2011/85/EU 6,7,9 ja 16 kohdat)

Julkisen talouden kehyksellä tarkoitetaan finanssipolitiikan perustana olevia järjestelyjä, menettelyjä, sääntöjä ja instituutioita sekä erityisesti järjestelmiä, jotka koskevat julkisen talouden tilinpitoa ja tilastotietojen raportointia, sääntöjä ja menettelyjä koskevia järjestelmiä ennusteiden laatimisesta julkisen talouden suunnittelua varten, maakohtaisia numeraalisia finanssipoliittisia sääntöjä, jotka edistävät johdonmukaista finanssipoliittikkaa, talousarviomenettelyitä, julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehyksiä, talousarviomenettelyn osatekijöiden avoimuuden lisäämiseen pyrkivä riippumattonta seuranta ja analysointia koskevia järjestelyitä sekä mekanismeja ja sääntöjä, joilla julkisen talouden suhteita viranomaisten välillä julkisyhteisöjen eri alasektoreilla säännellään. (Neuvoston direktiivi 2011/85/EU 2 artikla alakohtineen)

Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että julkisyhteisöjen alasektoreista on julkisesti saatavilla oikea-aikaista ja säännöllisesti julkisesti saatavilla olevaa tietoa julkisen talouden tilanteesta: kuukausittain valtionhallinnon, osavaltiohallinnon, sosiaaliturvan alasektorien ja neljännesvuosittain paikallishallinnon ja sen alasektorien osalta. Julkisen talouden suunnittelun tulee perustua realistisiin julkisentalouden ja makrotalouden ennusteisiin, jotka perustuvat ajantasaiseen tietoon ja todennäköisimpään ja varovaisimpaan skenaarioon. Komissio julkistaa tiedot, joille ennuste pohjautuu. (Neuvoston direktiivi 2011/85/EU 3 ja 4 artiklan 1 ja 2 kohta)

Kansallisen finanssipolitiikan suunnittelu pohjautuu julkisen talouden keskipitkän aikavälin kehykseen. Suunnittelussa on löydettävä julkisen talouden tavoitteet kattavasti ja avoimesti koskien

---

<sup>307</sup> Ks. neuvoston direktiivi 2011/85/EU.

julkisyhteisöjen alijäämää, velkaa ja muita julkisentalouden indikaattoreita. Kutakin keskeistä menoerää koskevat ennusteet on eriteltävä tarkemmin sekä liitettävä kuvaus julkiseen talouteen vaikuttavasta keskipitkän aikavälin ennakoivasta politiikasta eriteltynä tarkemmin tulo ja menoerien mukaan. Lisäksi arviointi, miten ennakoitu politiikka todennäköisesti vaikuttaa julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyyteen (neuvoston direktiivi 2011/85/EU 9 artikla 2 ja 3 kohta alakohtineen).

Direktiivissä painotetaan julkisyhteisöjen alasektoreiden mukanaolon tärkeyttä suunnittelussa, sääntöjen toteutuksessa sekä ennusteiden laadinnassa. Se korostaa myös viranomaisten budjettivastuuta julkisyhteisöjen eri sektoreilla (neuvoston direktiivi 2011/85/EU 13 artikla).

Jäsenvaltioiden tuli saattaa direktiivi voimaan 31.12.2013 mennessä (neuvoston direktiivi 2011/85/EU 15 artikla 1 kohta). Täytäntöön se tuli samaisella voimaansaattamislain säännöksellä, jolla hallitustenvälinen valtiosopimus. Direktiivillä onkin osin sama tavoite, kuin hallitusten välisellä sopimuksella, sillä siinä vahvistetaan jäsenvaltioiden julkisen talouden kehysten ominaispiirteitä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, jotta saataisiin varmistettua, että jäsenvaltiot noudattaisivat SEUT:n vaatimusta välttää liiallista julkisen talouden alijäämää.<sup>308</sup>

#### **4.3.3 Alijäämien ennaltaehkäisy**

Twopackin avulla pyritään välttämään ja minimoimaan EMU:n jäsenmaiden finanssipoliittisten päätösten heijastusvaikutuksia parantamalla euroalueen maiden budjettipolitiikan koordinointia ja seuranta<sup>309</sup>. Twopack -asetukset täydentävät sixpack -asetuspakettia<sup>310</sup>. Ensimmäinen asetus on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 473/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä. Asetusta

---

<sup>308</sup> HE 155/2010 vp, s. 12.

<sup>309</sup> Euroopan komissio taustatiedote. Uusi budjettikuripaketti parantaa euroalueen julkisen talouden valvontaa ja talouden ohjausjärjestelmää 13/457, 27.5.2013 Bryssel, s. 2. >[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-457\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_fi.htm)>.

<sup>310</sup> Euroopan komissio taustatiedote. Uusi budjettikuripaketti parantaa euroalueen julkisen talouden valvontaa ja talouden ohjausjärjestelmää 13/457, 27.5.2013 Bryssel, s. 2. >[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-457\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_fi.htm)>.

sovelletaan kaikkiin euroalueen maihin ja se sisältää erityistoimenpiteitä, koskien VKS: korjaavan osion menettelyn piiriin kuuluvia maita<sup>311</sup>.

Pääasiallisesti asetus keskittyy alijäämien ennaltaehkäisyyn, sisältäen lisäksi säännöksiä, joilla pyritään liiallisen alijäämän korjauksen varmistamiseen. Mikäli neuvosto päättää SEUT 126 artiklan 6 kohdan mukaan, että jäsenvaltiossa on olemassa liiallinen alijäämä tulee jäsenvaltion esitellä talouskumppanuusohjelma, jossa on kansallisen uudisohjelman ja vakausohjelman lisäksi esiteltävä tarpeelliset politiikkatoimenpiteet ja rakenneuudistukset. Neuvosto soveltaa komission suosituksesta raportointivaatimuksia kunnes alijäämä ei ole enää olemassa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 473/2013 9 artikla)

Jäsenvaltio laati kattavan arvioinnin talousarvion toteuttamisesta sekä raportoi säännöllisesti komissiolle sekä talous- ja rahoituskomitealle talousarvion toteutumisesta. Tiiviimmän seurannan kohteena olevan jäsenvaltion tulee komission pyynnöstä toteuttaa kattava riippumaton tarkastus julkisen talouden tilinpidosta, jolloin arvioidaan tilinpidon luotettavuutta, kattavuutta ja tarkkuutta. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 473/2013 10 artikla alakohtineen) Komission havaitessa riskejä siitä, että jäsenvaltio ei pysty noudattamaan liiallisen alijäämän korjaamiselle asetettua määräaika, voi se antaa julkiseksi tarkoitetun suosituksen lisätoimenpiteistä. Jäsenvaltio raportoi komissiolle tekemistään toimista julkisella selvityksellä. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 473/2013 8 artikla)

Se, miten jäsenvaltio on huomioinut komission lausunnon alustavasta jäsenvaltion talousarviosuunnitelmasta, huomioidaan sen laatiessa kertomustaan perussopimuksen 126 art 3 kohdan mukaisesti suosittaessaan korottoman talletuksen vaatimista neuvoston asetuksen N:o 1173/2011 5 artiklan mukaisesti.

---

<sup>311</sup> Euroopan komissio taustatiedote. Uusi budjettikuripaketti parantaa euroalueen julkisen talouden valvontaa ja talouden ohjausjärjestelmää 13/457, 27.5.2013 Bryssel, s. 2. >[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-457\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_fi.htm)>.

## **5 Liiallisen alijäämän ennaltaehkäisy toimielinten toimivaltuuksien näkökulmasta**

### **5.1 Talouspolitiikan yhteensovittaminen ja monenvälinen valvonta**

#### **5.1.1 Laajat suuntaviivat**

SEUT:n 121 artikla määrittelee laajojen suuntaviivojen avulla yleisperiaatteet jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen yhteensovittamiselle<sup>312</sup> luoden samalla oikeusperustan neuvoston asetukselle N:o 1466/97<sup>313</sup>.

EMU:n poliittiset suuntaviivat ja painopisteet määritellään Euroopan unionin neuvostossa sen perusteella, mitä jäsenvaltiot pitävät talouspolitiikkansa yhteisenä etuna ja miten he aikovat talouspolitiikkansa yhteen sovittaa, joten ne ovat poliittisten painosuhteiden tulosta. Komission suosituksesta neuvosto laatii ehdotuksen jäsenvaltioiden ja unionin talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi, antaen lopulta kertomuksen Eurooppa-neuvostolle. Eurooppa-neuvoston päätelmän perusteella neuvosto antaa suostumuksen, jossa vahvistetaan nämä laajat suuntaviivat. Suostumuksesta neuvosto antaa tiedon parlamentille. (SEUT 121 artikla) Laajat suuntaviivat eivät perustu Maastrichtin sopimukseen vaan on vanhempaa perua, sisältäen yleisiä talouspoliittisia tavoitteita, kuin myös yksittäisille jäsenvaltioille tarkoitettuja suosituksia<sup>314</sup>.

Jotta jäsenvaltioiden talouspolitiikkojen tiivis yhteensovittaminen ja niiden taloudellisen suorituskyvyn yhteensovittaminen olisi mahdollista, valvoo komissio jäsenvaltioiden ja unionin taloudellista kehitystä ja niiden talouspolitiikkojen laajojen suuntaviivojen mukaisuutta. Tätä monenvälistä valvontaa varten jäsenvaltiot toimitettavat komissiolle tiedot toteuttamistaan tärkeistä talouspoliittisista toimenpiteistä. (SEUT 121 alakohtineen)

Käsite monenvälisestä valvonnasta otettiin unionin lainsäädäntöön 1990 neuvoston päätöksellä 90/141, koskien asteittaisen lähentymisen saavuttamista talous- ja rahaliiton ensimmäisen vaiheen

---

<sup>312</sup> Kurri 2012, s. 40.

<sup>313</sup> Asiakirjojen väliset yhteydet. Oikeusperusta. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R1466:FI:NOT>> . Ks. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen kolmas osa, Yhteisön politiikka VI osaston talouspolitiikka 1 luku talouspolitiikan 103 artikla, EYVL N:o C 224, 31.8.1992, s. 33.

<sup>314</sup> Vartiainen & Haaparanta & Hulkko & Melgin & Rantanen 1999, s. 64.

aikana<sup>315</sup>. Asetuksessa N:o 1466/97 monenvälistä valvontaa toteutetaan ennakkovaroitusjärjestelmän avulla, jolla voidaan varhaisessa vaiheessa havaita ja estää jäsenmaan julkistalouden alijäämää muodostumasta liian suureksi. Instrumenteiksi ennakkovaroitusjärjestelmän toteuttamiseen luotiin vakaus- ja lähentymisohjelmat. Ohjelmien mukaisesti jokainen EU-maa raportoi vuosittain siitä, miten julkisen talouden tasapaino- ja kestävyystavoitteet tullaan jäsenvaltiossa saavuttamaan<sup>316</sup>. Talous- ja rahaliitossa yhteisen rahan käyttöönotaneet jäsenvaltiot toimittavat vuosittain keskipitkän aikavälin ohjelmat eli vakausohjelmat, sen sijaan jäsenvaltiot, jotka eivät ole ottaneet yhteistä rahaa käyttöönsä toimittavat lähentymisohjelmat (neuvoston asetus N:o 1466/97, 8 ja 9 kohta). Tutkimuksessani painopiste pysyy vakausohjelmissa.

### 5.1.2 Vakausohjelma

Jäsenvaltioiden vakaus- ja lähentymisohjelmien avulla unioni pitää silmällä, että jäsenvaltioiden talouspolitiikka on laajojen suuntaviivojen mukaista, jotta pitkän aikavälin poliittiset tavoitteet toteutuisivat. Valtiomme on luovutettava vuosittainen, valtioneuvoston hyväksymä, EU-lainsäädäntöön perustuva vakausohjelman. Vakausohjelma heijastaa valtiomme viimekätistä vastuuta julkisen talouden vakaudesta ja kestävydestä.<sup>317</sup>

Vakausohjelmassa on esitettävä seuraavat tiedot:

Vakausohjelman suunnittelun on perustuttava makrotalouden ja finanssipolitiikan kaikkein todennäköisimpään skenaarioon tai varovaisempaan skenaarioon. Makrotaloutta ja julkista taloutta koskevia ennusteita verrataan komission ja tarvittaessa muiden riippumattomien elinten tuoreimpiin ennusteisiin. Merkittävät erot valitun makrotalouden ja finanssipolitiikan skenaarion ja komission ennusteen välillä on kuvattava perusteluineen erityisesti, jos ulkoiset oletukset kasvustasosta eroavat merkittävästi komission ennusteissa esitetyistä arvoista

---

<sup>315</sup> Komission tiedonanto neuvostolle. Komission lausunto ehdotuksesta neuvoston päätökseksi talouspoliittisen komitean kokoonpanosta ja perussäännöstä. SEK/2000/1099 lopull. \*/ 52000SC1099. COUNCIL DECISION of 12 March 1990, on the attainment of progressive convergence of economic policies and performance during stage one of economic and monetary union. OJEC 24.3.90.N:o L 78.

<sup>316</sup> Taloustermit tutuiksi N:o 6/2011, s. 3.

<sup>317</sup> HE 155/2012 vp, s. 5–6.



a) Julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoite ja sopeuttamisura, joka tähtää tavoitteeksi asetettuun julkistalouden keskipitkän aikavälin rahoitusasemaan prosenttiosuutena suhteessa bruttokansantuotteeseen, julkistalouden velkasuhteen arvioitu kehitysura, julkisten menojen suunniteltu kasvu-ura, mukaan luettuina kiinteän pääoman bruttomuodostusta varten myönnettyt vastaavat resurssit, erityisesti ottaen huomioon ehdot ja kriteerit 5 artiklan 1 kohdan mukaiselle menojen kasvun määrittelylle, julkisten tulojen suunniteltu kasvu-ura politiikan säilyessä muuttumattomana ja määrällinen esitys suunnitelluista harkinnanvaraisista tulopuolen toimenpiteistä;

a) tiedot väestön ikääntymisestä aiheutuvista epäsuorista vastuista sekä vastuusitoumuksista, kuten julkiset takaukset, joilla saattaa olla suuri vaikutus julkistalouden rahoitusasemaan;

a) tiedot vakausohjelman johdonmukaisuudesta talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen ja kansallisen uudistusohjelman kanssa;

b) keskeiset oletukset talouden arvioidusta kehityksestä sekä muista merkittävistä taloudellisista muuttujista, jotka vaikuttavat vakausohjelman menestykselliseen toteuttamiseen, kuten julkistalouden investointimenot, bruttokansantuotteen reaalkasvu, työllisyys ja inflaatio;

c) määrällinen arviointi budjetti- ja muista talous poliittisista toimenpiteistä, joita toteutetaan tai joita on ehdotettu ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi, mukaan lukien kustannushyötyanalyysi suurista rakenneuudistuksista, joilla on välittömiä pitkän aikavälin myönteisiä talousarviovaikutuksia, mukaan lukien potentiaalisen kestävä kasvun parantaminen;”

A ja b alakohdassa tarkoitetut tiedot on ilmaistava vuositasolla ja niiden on käsitettävä edellisen ja kuluvan vuoden lisäksi vähintään kolme seuraavaa vuotta.

(Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1175/2011 3 artikla).

Lähentymisohjelma on melkein identtinen vakausohjelman kanssa lukuun ottamatta näkökulmaa, jossa haetaan jäsenvaltion lähentymistä talous- ja rahaliiton kolmanteen vaiheeseen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1175/2011 7 artikla). Jäsenvaltioiden on toimitettava julkiset vakaus- ja lähentymisohjelmat vuosittain huhtikuuhun mennessä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1175/2011 4 ja 8 artiklat). Ohjelmassa on oltava tieto millainen kansallinen status menettelyllä on jäsenvaltiossa ollut. Etenkin siitä, onko ohjelma esitetty kansalliselle parlamentille, oliko sillä ollut mahdollisuus keskustella edellistä ohjelmaa koskevasta neuvoston lausunnosta tai

tarvittaessa suosituksista tai varoituksista ja onko parlamentti hyväksynyt ohjelman (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1175/2011 3 artikla 4 kohta).

### 5.1.3 Komission ja neuvoston roolijako

Sekä komission että talous- ja rahoituskomitean arvioiden perusteella neuvosto tutkii ohjelmat antaen lopulta lausunnot jäsenmaiden taloudellisesta tilanteesta. Lausunnoissa neuvosto kiinnittää erityistä huomiota taloutta koskevien oletusten realistisuuteen. Vakausohjelmassa esitettyyn, julkisyhteisöjen rahoitusasemalle asetettuun keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tulee sisältyä riittävä varmuusmarginaali liiallisen alijäämän välttämiseksi ja tavoitteeseen tähtäävä sopeuttamisuran tulee olla asianmukainen. Neuvosto tutkii myös poliittisten toimenpiteiden riittävän julkisyhteisöjen rahoitusasemalle asetetun keskipitkän aikavälin tavoitteiden saavutettavuuden. Lausunnossa huomiota kiinnitetään lisäksi väestön ikääntymisestä aiheutuville riskeille sekä talouspolitiikalle määriteltujen laajojen suuntaviivojen mukaisuudelle.<sup>318</sup>

Jäsenvaltiolle sallitaan tilapäinen poikkeama julkistalouden keskipitkän aikavälin tähtäävältä sopeuttamisuralta, mikäli kyseessä on sellainen epätavallinen tapahtuma, johon jäsenvaltio ei ole voinut vaikuttaa ja jolla on merkittävä vaikutus julkisen talouden rahoitusaseman tai euroalueen tai koko unionin talouden vakavassa taantumassa, edellyttäen ettei julkistalouden keskipitkän aikavälin kestävyttä vaaranneta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1175/2011 5 artikla).

Jäsenvaltioiden antamien tietojen sekä komission ja talous- ja rahoituskomitean arvioiden perusteella neuvosto ja komissio seuraavat vakausohjelmien toteutumista (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1175/2011 6 artikla). Vuoden 1997 alkuperäisessä asetuksessa ainoastaan neuvosto seurasi vakausohjelmien toteutumista (neuvosto asetus 1466/97 6 artikla alakohtineen), eikä vuosi 2005 tuonut tähän mitään muutosta (ks. Neuvoston asetus 1055/2005). Vasta vuoden 2011 asetusmuutoksella komissio otettiin neuvoston rinnalle tutkimaan vakausohjelmia<sup>319</sup>. Komission roolia on muutenkin vahvistettu valvontamenettelyn, arviointien, seurannan, valvontakäyntien, suositusten ja varoitusten suhteen.<sup>320</sup>

<sup>318</sup> Euroopan komissio. Talous- ja rahoitusasiat. Vakaus- ja lähentymisohjelmat. Ohjelmien tutkiminen ja seuraaminen. <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/convergence/index\\_fi.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/convergence/index_fi.htm)>.

<sup>319</sup> (EU) N: o 1175/2011, s. 19.

<sup>320</sup> (EU) N: o 1175/2011, s. 12.

#### 5.1.4 Keskipitkän aikavälin tavoitteista poikkeaminen

Mikäli neuvosto toteaa jäsenvaltion julkisyhteisöjen rahoitusaseman poikkeavan merkittävästi keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävästä sopeuttamisurasta, antaa komissio (EU 1175/2011 6 artikla) ennakkovaroituksen liiallisen alijäämän syntymisen estämiseksi kyseiselle jäsenvaltiolle (SEUT:n 121 artiklan 4 kohta). Julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteista tai sopeuttamisuralta poikkeamista arvioidaan rakenteellista rahoitusasemaa viitearvona käyttävän kokonaisarvion perusteella (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1175/2011 6 artikla 3 kohta). Kuukauden kuluttua ennakkovaroituksen antamisesta on neuvoston tarkasteltava tilanne ja annettava SEUT 121 artiklan 4 kohdan mukaisesti komission suositusten perusteella suosituksensa tarvittaviksi toimiksi jäsenvaltiolle, jolla on korkeintaan viisi kuukautta aikaa poikkeaman korjaamiseen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1175/2011 6 artikla 2 kohta). Komission ehdotuksesta neuvosto voi julkistaa jäsenmaalle antamansa suositukset (SEUT 121 artiklan 4 kohta).

Mikäli jäsenvaltio ei kykene toteuttamaan asianmukaisia toimia määräaikaan mennessä, suosittelee komissio välittömästi neuvostolle, että se tekee päätöksen, jossa se toteaa jäsenvaltion jättäneen tulokselliset toimet toteuttamatta. Komissio voi samanaikaisesti suositella tarkistettujen suositusten antamista. Mikäli neuvosto ei hyväksy komission suosituksen mukaisesti päätöstä tuloksellisten toimien toteuttamattomuudesta ja jos jäsenvaltio ei vielääkään noudata kyseisiä toimia, suosittelee komissio neuvostoa hyväksymään päätöksen, jossa vahvistetaan, että tuloksellisia toimia ei ole toteutettu. Mikäli neuvosto ei kymmenen päivän kuluessa määränemmistöllä hylkää komission suositusta, katsotaan se hyväksytyksi. Tehdyistä päätöksistä toimitetaan Eurooppa-neuvostolle kertomus. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1175/2011 6 artikla 2 alakohtineen)

Jos jäsenmaa ei toimita vakaus- tai lähentymisohjelmia tai toimittaa sen puutteellisena tai virheellisenä, ei siitä seuraa painavia oikeudellisia sanktioita. Komission varoitus, neuvoston suositukset sekä suositusten julkistaminen ovat ainoat jälkikäteiskeinot, joilla jäsenmaa yritetään saada toimittamaan edellä mainitut ohjelmat (SEUT 121 artiklan 4 kohta). Vakaus- ja lähentymisohjelmien toimittaminen unionille onkin pääosin valtion omasta aktiivisuudesta ja moraalisesta tahdosta kiinni, sillä oikeudellista pakotetta ei talous- ja rahaliiton tasolla ole luotu vakaus- ja lähentymisohjelmien toimittamiselle.

Wacker on todennut väitöskirjassaan lähestymiskriteerien täyttämistä koskevan velvoittavuuden osoittautuneen käytännössä hyvin pitkälti ”vain” poliittiseksi velvoittavuudeksi. Kuitenkin juridisesti katsottuna EU-oikeuden normit selkeästi puhuvat sen puolesta, että jäsenvaltioilla olisi myös oikeudellinen velvollisuus pyrkiä konvergenssikriteerien täyttämiseen.<sup>321</sup>

### **5.1.5 Talouspolitiikan koordinointi eurooppalaisen ohjausjakson ja taloudellisen vuoropuhelun avulla**

Talouspolitiikan tiiviimmän yhteensovittamisen turvaamiseksi ja jäsenvaltioiden taloudellisten suorituskkyjen jatkuvan lähentymisen takaamiseksi suorittaa neuvosto monenvälistä valvontaa, osana talouspolitiikan koordinoinnin eurooppalaista ohjausjaksoa. Eurooppalainen ohjausjakso sisältää työllisyyden suuntaviivat, jäsenvaltioiden vakaus- ja lähentymisohjelmien esittämisen ja arvioinnin, kansallisten kasvua ja työllisyyttä tukevien uudisohjelmien esittämisen ja arvioinnin sekä makrotalouden epätasapainon ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi tehtävät valvontatoimet. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1175/2011 2 a artikla)

Eurooppalaisen ohjausjakson aikana ohjelmat arvioidaan ja komission suositusten perusteella neuvosto antaa jäsenvaltioille katsomansa ohjauksen perussopimuksen 121 ja 148 artikloissa, sekä EU N:o 1175/2011 ja EU N:o 1176/2011 määritellyjä oikeudellisia välineitä apuna käyttäen. Ohjaus on huomioitava jäsenvaltion talous-, työllisyys- ja budjettipolitiikkaa kehitettäessä ennen, kuin tehdään keskeisiä päätöksiään tulevien vuosien talousarvioita koskien. Mikäli jäsenvaltio ei toimi annetun ohjauksen mukaisesti voidaan sille antaa lisäsuosituksia, varoitus tai voidaan ryhtyä asetuksen EY N:o 1467/1997 tai EU N:o 1176/2011 mukaisesti. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1175/2011 2 a artikla 3 kohta alakohtineen).

Talouden ohjausjärjestelmää pyritään lujittamaan Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien tiiviimmällä ja oikea-aikaisemmalla mukanaololla<sup>322</sup>. Euroopan parlamentin näkyvyyttä, avoimuutta ja vastuuta on haettu<sup>323</sup> puolestaan taloudellisen vuoropuhelun avulla, jolla pyritään lisäämään unionin toimielinten keskuudessa avoimuutta ja vastuuvollisuutta. Taloudellinen vuoropuhelu toteutetaan Euroopan parlamentin asiasta vastaavan valiokunnan ja eri

---

<sup>321</sup> Wacker 2009, s. 122.

<sup>322</sup> (EU) N:o 1175/2011, 11 ja 12 kohdat, s. 12.

<sup>323</sup> (EU) N:o 1175/2011, 1 artikla 3 kohdan 4 alakohta, s. 16.

EU:n toimielinten puheenjohtajien keskusteluilla mm. laajoja suuntaviivoja koskevista tiedoista, yleisistä valvontajaksoa koskevista ohjeista, Eurooppa-neuvoston päätelmistä, jotka koskevat talouspoliittisia linjauksia eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä, monenvälisen valvonnan tuloksista sekä monenvälisen valvonnan linjauksista ja tuloksista, joita Eurooppa-neuvosto antaa, mahdollisesta monenvälisen valvonnanarvioinnista ja lisäksi neuvoston 121 artiklan 4 kohdan mukaisista suosituksista. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1175/2011 2 artiklan 4 kohta)

Komissio on saanut näkyvyyttä myös uuden 12 artiklan mukana, jolla varmistetaan pysyvän vuoropuhelun onnistumista jäsenvaltioiden asianomaisten viranomaisten kanssa tehden valvontakäyntejä jäsenvaltioon. Valvontakäyntien tarkoituksena on niiden taloudellisen tilanteen arviointi ja niistä koituvien mahdollisten riskien ja vaikeuksien arviointi. Siksi jäsenvaltion on annettava komissiolle kaikki tarvittavat tiedot tarkastuksen onnistumiseksi. Tuloksistaan komissio raportoi neuvostolle, joka tarvittaessa julkistaa ne. Komission näkyvyyttä lisää myös joulukuussa 2014 lähtien viiden vuoden välein julkaistava kertomus, jolla arvioidaan asetuksen tehokkuutta ja sitä onko talouspolitiikan yhteensovittaminen tapahtunut perussopimuksen mukaisesti. Kertomukset toimitetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1175/2011 11 ja 12 artiklat)

## **5.2 Sixpack ja twopack vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion vahvistajana**

### **5.2.1 Makrotalouden epätasapainon ennaltaehkäisy ja korjaaminen**

*Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta*, N:o 1176/2011 käsittelee makrotalouden epätasapainojen havainnointia ja niiden liiallisen epätasapainon ennaltaehkäisyä ja korjausta. Asetuksella helpotetaan liiallisen makrotaloudellisten epätasapainotilojen korjaamista. Asetuksessa ”epätasapainolla” tarkoitetaan ”mitä tahansa sellaiseen makrotalouden kehitykseen johtavaa suuntausta, joka vaikuttaa tai voi vaikuttaa kielteisesti jäsenvaltion talouden, talous- ja rahaliiton tai koko unionin moitteettomaan toimintaan”<sup>324</sup>, kun taas ”liiallinen epätasapaino” tarkoittaa vakavaa epätasapainoa, mukaan lukien epätasapaino, joka vaarantaa tai uhkaa vaarantaa talous- ja rahaliiton moitteettoman

---

<sup>324</sup> (EU) N:o 1176/2011, 1 artiklan 1 kohta.

toiminnan”<sup>325</sup>. *Kurri* näkemyksen mukaan ”epätasapainoa” voidaan käsitetasolla pitää julkisen talouden alijäämän ennaltaehkäisevänä osana, kun taas ”vakavaa epätasapainoa” tulisi verrata käsitteellisesti liiallisen alijäämän<sup>326</sup>. Epätasapaino havaitaan tulostaulun avulla, jossa makrotalouden indikaattoreille on luotu hälytysarvot, joiden avulla käynnistetään tarkemmat analyysit (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1176/2011 3 artikla 2 kohta).

Vuosittaisessa kertomuksessaan komissio nimeää Euroopan parlamentille, neuvostolle sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ne jäsenvaltiot, joissa sen arvioiden mukaan saattaa olla epätasapaino tai sen uhka. Kertomus ja komission kanssa käydyn keskustelun pohjalta neuvosto muodostaa kokonaisarvion (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1176/2011 3 artikla 3-5 kohta), jonka avulla arvioidaan edellyttävätkö tilanne komission perusteellista tarkastusta jäsenvaltiossa. Tarkastuksessa selvitetään uhan laatua ja epätasapainoon johtaneita syitä. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1176/2011 5 artikla 1-2 kohta).

Epätasapainon toteamisesta komissio ilmoittaa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja euroryhmälle. Liiallisen epätasapainon ilmoitus tulee tehdä lisäksi asiaankuuluville Euroopan valvontaviranomaisille ja Euroopan järjestelmäriskikomitealle, joita kehoitetaan ryhtymään tarpeellisina pitämiinsä toimiin. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1176/2011 7 artikla 1 kohta 1 ja 2 mom.) Molemmissa tapauksissa, voi neuvosto komission suosituksesta antaa kyseiselle jäsenvaltiolle tarpeelliset suositukset. Menettelyssä noudatetaan perussopimuksen 121 artiklan 2 kohdassa määriteltyä menettelyä, joka on sama, kuin laajoja suuntaviivoja koskevia suosituksia annettaessa. Tämän jälkeen neuvosto antaa tarpeellisista suosituksista kertomuksen Eurooppa-neuvostolle, joka keskustelee kertomuksen pohjalta päätelmän, jonka perusteella neuvosto antaa lopullisen suosituksen sekä samalla tiedon Euroopan parlamentille.

Suosituksiin perustuvassa korjaussuunnitelmassa, joka ei saa olla ristiriidassa talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen kanssa, esitetään politiikkatoimet ja niiden taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset ja aikataulut. Korjaussuunnitelma esitetään neuvostolle ja komissiolle. Neuvosto arvioi korjaussuunnitelman ja jos se katsoo sen riittämättömäksi, tulee kyseisen jäsenvaltion toimittaa uusi suunnitelma kahden kuukauden sisällä. Neuvosto hyväksyy korjaussuunnitelman komission suosituksesta ja jäsenvaltio saa suositukset vaadituista yksittäisistä toimista määräaikaikoinen ja vahvistettu valvonta-aikatauluin. Lopulta asiakirjat julkistetaan (Euroopan parlamentin ja

<sup>325</sup> (EU) N:o 1176/2011, 1 artiklan 2 kohta.

<sup>326</sup> Kurri 2012, s. 46.

neuvoston asetus N:o 1176/2011 8 artikla 1-4 kohta). Suositusten täytäntöönpanoa seurataan säännöllisin väliajoin komission selvityksen avulla, joka lopulta julkistetaan neuvoston toimesta. Komissiolta sallitaan lisäksi tehostetut valvontakäynnit jäsenvaltioihin. Menettely päättyy, mikäli neuvosto kumoaa komission suosituksesta suositukset ja antaa julkilausuman, jossa todetaan liiallisen epätasapainon olemassaolon päättyminen jäsenvaltion osalta. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1176/2011 9 ja 11 artikla)

Asetuksella on pyritty lisäämään taloudellista vuoropuhelua unionin toimielinten ja erityisesti Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission vuoropuheluiden tehostamiseksi. Avoimuutta ja vastuuvollisuutta on lisätty parlamentin asiasta vastaavalle valiokunnalle annetulla oikeudella kutsua toimielimiä ja niiden puheenjohtajia valiokuntansa keskusteluihin. Lisäksi komissiolla ja neuvostolla on tiedonantovelvollisuus parlamentille. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1176/2011 14 artikla) Asetuksella pyritään lujittamaan komission roolia valvontamenettelyissä jäsenvaltiokohtaisten arviointien, seurannan, valvontakäyntien, suositusten ja varoitusten suhteen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1176/2011 6 kohta). Lopullinen päätöksentekovalta on säilytetty edelleen neuvostolla, joten institutionaalista muutosta ei ole tapahtunut (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1176/2011 art. 7-11).

### **5.2.2 Täytäntöönpanotoimet liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi**

*Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella* (EU N:o 1174/2011) sisältää säännöt asetuksen EU N:o 1176/2011 tehokkaaksi täytäntöönpanoksi (EU N:o 1174/2011 kohta 19). EMU:sta saadut kokemukset ja sen suhteen tehdyt virheet ovat osoittaneet tarpeen paremmalle talouden ohjausjärjestelmälle. Onnistuakseen sen on katsottu tarvitsevan jäsenvaltioiden entistä voimakkaampaa sitoutumista yhdessä sovittuihin sääntöihin ja toimintalinjoihin sekä jäsenvaltioiden talouspolitiikan entistä vankempaan unionin tason valvontakehystä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1174/2011 4 kohta).

Mikäli jäsenvaltio ei ole toimittanut korjaavia toimia, voi neuvosto komission suosituksesta päättää korollisesta talletuksesta kyseiselle jäsenvaltiolle jos,

”a) samassa epätasapainoa koskevassa menettelyssä on hyväksytty asetuksen (EU) N:o 1176/2011 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti kaksi peräkkäistä neuvoston suositusta ja neuvosto toteaa, että jäsenvaltion jättämä korjaussuunnitelma on epätäydellinen; tai

b) samassa epätasapainoa koskevassa menettelyssä on hyväksytty asetuksen (EU) N:o 1176/2011 10 artiklan 4 kohdan mukaisesti kaksi peräkkäistä neuvoston päätöstä, joissa todetaan, että suositeltuja korjaavia toimia ei ole toteutettu. Tässä tapauksessa vuotuinen sakko määrätään muuntamalla korollinen talletus vuotuiseksi sakoksi ”(3 artikla 2 kohta a ja b alakohta)

Jollei neuvosto määräenemmistöllä hylkää suositusta kymmenen päivän kuluessa sen saamisesta katsotaan päätös hyväksytyiksi. Korollinen talletus tai vuotuinen sakko on 0,1 prosenttia suhteessa asianomaisen jäsenvaltion edellisvuoden BKT:hen. Poikkeuksellisen taloudellisen tilanteen vuoksi voi komissio ehdottaa korollisen talletuksen tai sakon pienentämistä tai peruuttamista joko omasta tai jäsenvaltion aloitteesta. Talletus tai maksettu vuotuinen sakko palautetaan jäsenvaltiolle suhteutettuna kuluneeseen aikaan, jos neuvosto katsoo (EU) N:o 1176/2011 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti, jäsenvaltion toteuttaneen korjaavat toimet kyseisen vuoden aikana. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1174/2011 3 artikla 3-7 kohdat). Muussa tapauksessa sakot rinnastetaan perussopimuksen 311 artiklassa tarkoitettuihin muihin tuloihin (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1174/2011 4 artikla).

Komissio toimittaa kertomuksen asetuksen noudattamisesta Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Asetuksessa on mahdollistettu myös taloudellinen vuoropuhelu unionin toimielinten välillä. Euroopan parlamentin asiasta vastaava valiokunta voi halutessaan tarjota myös jäsenvaltiolle mahdollisuuden näkemystenvaihtoon. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1174/2011 5,6 ja 7 artiklat)

### **5.2.3 Valvonnan tehokas täytäntöönpano**

Euroopan parlamentin ja neuvoston antamalla asetuksella julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella vahvistettavilla säännöillä pyritään varmistamaan oikeudenmukaiset, oikea-aikaiset, asteittaiset ja tehokkaat mekanismit VKS:n ennaltaehkäisevän osion noudattamisen osalta (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1173/2011 14 kohta.).



Julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteeseen sopeutuminen ja siinä pysyminen varmistetaan velvoittamalla jäsenvaltio tekemään väliaikainen korollinen talletus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 1173/2011 18 ja 19 artiklat). Mikäli neuvosto päätöksellään toteaa jäsenvaltion jättäneen toteuttamatta asetuksen (EY) N:o 1466/1997 6 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuja neuvoston suosituksen edellyttämiä toimia, suosittelee komissio neuvostoa antamaan määräyksen, jolla kyseinen jäsenvaltio veloitetaan tekemään korollinen talletus. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1173/2011 4 artikla)

Neuvosto voi hylätä komission suosituksen tai se voi määräenemmistöllä muuttaa ja hyväksyä muuttamansa tekstin päätöksellään. Kymmenen päivän kuluessa päätöksestä asianosaisella jäsenvaltiolla on mahdollisuus osoittaa komissiolle perusteltu pyyntö, jotta se suosittaisi neuvostolle korollisen talletuksen pienentämistä tai peruuttamista. Talletus ja sille kertynyt korko palautetaan asianomaiselle jäsenvaltiolle, kun korolliseen talletukseen johtanut tilanne ei ole enää voimassa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1173/2011 4 artikla 2-4 ja 6 kohta)

#### **5.2.4 Ennakkovalvonta-asetus**

Twopack -asetukset muodostavat euroalueelle yhteisen, asteittaiseen lähestymistapaan perustuvan lainsäädäntökehyksen sisältäen valvontavaatimuksia, joilla politiikan seurannan jatkuvuus varmistetaan. Twopackin oikeusperusta on SEUT 136 artiklassa, jonka mukaan euroalueen maat voivat moitteettoman toiminnan vahvistamiseksi tehostaa budjettikurin koordinoitua ja valvontaa talous- ja rahaliitossa.<sup>327</sup>

Ennakkovalvonta-asetuksella<sup>328</sup> vahvistettavilla säännöillä tehostetaan finanssipolitiikan seuranta euroalueella ja varmistetaan kansallisten talousarvioiden yhdenmukaisuus VKS:n ja eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annetun talouspolitiikan ohjauksen kanssa. Sillä täydennetään eurooppalaista ohjausjaksoa yhteisellä talousarvioaikataululla, EU N:o 1176/2011 käyttöön otettua menettelyä liiallisen makrotalouden epätasapainon ennaltaehkäisemiseksi ja korjaamiseksi, finanssipolitiikan monenvälistä valvontajärjestelmää, jotta talousarvio suositukset otettaisiin

---

<sup>327</sup> Euroopan komissio taustatiedote. Uusi budjettikuripaketti parantaa euroalueen julkisen talouden valvontaa ja talouden ohjausjärjestelmää 13/457, 27.5.2013 Bryssel, s. 2.

<sup>328</sup> Budjettikehysdirektiivin ja budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen kansallinen täytäntöönpano. Valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 29/2013, s. 13-14.

huomioon kansallisten talousarvioiden valmisteluissa, liiallisen alijäämän korjaamista koskevaa menettelyä finanssipolitiikan tiiviimmällä seurannalla, sekä varmistetaan, että finanssipolitiikka on yhdenmukainen liiallisen makrotalouden epätasapainon ennaltaehkäisemiseksi ja korjaamista koskevan menettelyn ja talouskumppanuusohjelman yhteydessä. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 473/2013 1 artiklan alakohtineen)

Euroalueen budjettikuria parannetaan yhteisellä talousarvioaikataululla ja talousarviosäännöillä siten, että joka kevät, 30. huhtikuuta, jäsenvaltioiden tulee julkaista talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä jäsenmaiden keskipitkän aikavälin finanssipoliittiset suunnitelmansa eli vakausohjelma tai lähentymisohjelma. Uusi säädöspaketti toi euroalueen maiden osalta kevään ohjausjakson rinnalle syksyllä toteutettavan seurannan, joka keskittyy seuraavan vuoden talousarviosuunnitelmiin.<sup>329</sup> Tämän takia 15. lokakuuta on julkaistava seuraavaa vuotta koskevat talousarvioesitykset ja toimittava ne komissiolle ja euroryhmälle (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 473/2013 6 artikla 1 ja 2 kohta). Säädöspaketin keskeisiin uudistuksiin kuuluu se, että komissio tarkastelee jäsenmaiden talousarvioesityksiä antaen niistä lausuntonsa 30. marraskuuta mennessä. Mikäli se toteaa jäsenmaan rikkoneen merkittävästi VKS:n mukaisia velvoitteitaan, antaa se kahden viikon kuluessa lausunnon, jossa julkisesti pyydetään jäsenmaata toimittamaan tarkistettu suunnitelma kolmen viikon kuluessa lausunnon antamisesta. Komissio lausuu myös tarkistetusta alustavasta talousarviosuunnitelmasta, joka julkistetaan ja esitetään lopulta euroryhmälle ja pyynnöstä parlamentille. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 473/2013 7 artikla alakohtineen)

Ennen jäsenmaan talousarvion hyväksymistä arvioi komissio onko se VKS:n velvoitteiden sekä EU-ohjausjakson yhteydessä annettujen budjettipolitiikkaa koskevien maakohtaisten suositusten mukainen. Seurannan lisäarvo on talousarviomenettelyyn liittyvä suora ohjaus, jonka avulla kansallisen talousarviomenettelyn sidosryhmät saavat tarvittavat tiedot budjettipäätösten tekemiseen.<sup>330</sup> Joulukuun viimeiseen päivään mennessä jäsenvaltioiden tulee hyväksyä seuraavan vuoden talousarvio. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 473/2013 4 artikla)

---

<sup>329</sup> Euroopan komissio taustatiedote. Uusi budjettikuripaketti parantaa euroalueen julkisen talouden valvontaa ja talouden ohjausjärjestelmää 13/457, 27.5.2013 Bryssel, s. 3-4.

<sup>330</sup> Euroopan komissio taustatiedote. Uusi budjettikuripaketti parantaa euroalueen julkisen talouden valvontaa ja talouden ohjausjärjestelmää 13/457, 27.5.2013 Bryssel, s. 4.

Koordinoidun seurannan jakso täydentää olemassa olevaa hallintokehystä pohjustaen seuraavaa kevättä ja samalla seuraten edellisenä keväänä annettujen suositusten toteuttamista. Säädöspaketilla pyritään varmistamaan budjettipoliittisten ja talouspoliittisten menettelyjen ja päätösten johdonmukaisuus.<sup>331</sup> ”Uusi säädöspaketti lisää myös kansallisten budjettimenettelyjen vakautta, kun jäsenmaiden on perustettava talousarvioesityksensä riippumattomiin makrotaloudellisiin ennusteisiin ja varmistettava, että kansallisten julkista taloutta koskevien sääntöjen noudattamista valvovat riippumattomat elimet.”<sup>332</sup>

Komission, neuvoston ja parlamentin toimien avoimuutta ja läpinäkyvyyttä on pyritty lisäämään vuoropuhelun avulla, jotta jäsenvaltioiden näkemys asioista saataisiin myös tuotua esille. Se on kuitenkin vain näkemysten vaihtoa. Euroopan parlamentin toimivaltainen valiokunta voi kutsua neuvoston puheenjohtajan, komission ja euroryhmän puheenjohtajan valiokuntaan keskustelemaan. Euroopan parlamentti voi tarjota jäsenvaltiolle näkemystenvaihtoa. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 473/2013 15 artikla alakohtineen)

Komissio antaa lausunnon alustavasta talousarviosuunnitelmasta, joka julkistetaan ja esittellään jäsenvaltioiden parlamenteille pyynnöstä. Se muodostaa julkisen kokonaisarvion julkisen talouden tilanteesta euroalueelle, joka on pohjana julkiselle keskustelulle talouden tilanteista ja näkymistä. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 473/2013 7 artikla alakohtineen) Lausunto ottaa kantaa noudattaako jäsenvaltio riittävissä määrin eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettuja suosituksia. Jos kyseinen jäsenvaltio päätetään asettaa liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn, komission varhaisvaiheessa antaman ohjeistuksen noudattamatta jättäminen katsotaan raskauttavaksi seikaksi. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 473/2013 10 kohta)

### **5.2.5 Tehostettu valvonta**

Toinen twopack -asetus on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 472/2013 rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euroalueen jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta.

---

<sup>331</sup> Euroopan komissio taustatiedote. Uusi budjettikuripaketti parantaa euroalueen julkisen talouden valvontaa ja talouden ohjausjärjestelmää 13/457, 27.5.2013 Bryssel, s. 2.

<sup>331</sup> Euroopan komissio taustatiedote. Uusi budjettikuripaketti parantaa euroalueen julkisen talouden valvontaa ja talouden ohjausjärjestelmää 13/457, 27.5.2013 Bryssel, s. 3.

Asetus koskee niiden jäsenmaiden joiden rahayksikkö on euro, talouden ja julkisen talouden tiukentamista niiden ollessa vakavissa vaikeuksissa tai kärsivän niiden uhasta rahoitusvakautensa tai julkisen talouden kestävyysosalta ja jotka pyytävät tai saavat rahoitustukea yhdeltä tai useammalta muulta jäsenvaltiolta, kolmansilta mailta, ERVM, EVM, ERVV tai muulta kansainväliseltä rahoituslaitokselta, kuten IMF:ltä (EU N:o 471/2013 1 artikla alakohtineen). Tällaisessa tilanteessa oleva jäsenvaltio voidaan asettaa komission puolesta talousvalvonnan kohteeksi, sen jälkeen kun siitä on tehty kokonaisvaltainen arvio ja jäsenvaltio on esittänyt tästä oman näkemyksensä. Valvonnan jatkamista arvioidaan kuuden kuukauden välein. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 472/2013 2 artikla)

Asetuksella pyritään valvomaan EMU:n euron käyttöönotaneiden jäsenvaltioiden taloudellista tilannetta ja luomaan sopeutusohjelma siksi aikaa, kunnes EMU:n ulkopuolelta saatu velka on maksettu melkein kokonaan pois. Tällä pyritään kontrolloimaan jäsenvaltioiden velkaantumista ja taloudellista tilannetta.

Tiukennetussa valvonnassa jäsenvaltio toteuttaa toimenpiteitä, joilla pyritään poistamaan vaikeuksien aiheuttajia. Komissio voi pyytää jäsenvaltiolta ”raportteja”, kuten esimerkiksi tietoja rahoituslaitosten rahoitustilanteesta, erilaisia stressitestejä ja herkkyyshanalyyssejä Euroopan pankkiviranomaisen valvonnasta ja toimitettava kaikki makrotalouden epätasapainon seurannassa tarvittavat tiedot. Yhdessä EKP:n kanssa se voi suorittaa tarkastuskäyntejä valvonnan alaiseen jäsenvaltioon, ja ilmoittaa neljännesvuosittain käyntiensä tulokset talous- ja rahoituskomitealle, jos arvioinnin perusteella todetaan, että jatkotoimenpiteet ovat tarpeen. Mikäli jäsenvaltion rahoitustilanteesta aiheutuu merkittäviä haittavaikutuksia Euroalueen rahoitusvakauteen, voi neuvosto määräenemmistöllä suositella komission aloituksesta kyseiselle jäsenvaltiolle rahoitusavun hakemista ja makrotaloudensopimusten ohjauksen laatimista. (KOM 2011 819 lopullinen 3 artikla alakohtineen)

Jäsenvaltion tulee ilmoittaa välittömästi euroryhmän työryhmän puheenjohtajalle, talous- ja rahoitusasioista vastavalle komission jäsenelle ja EKP:n toimitusjohtajalle aikomuksestaan hakea rahoitustukea ERVV:ltä tai EMV:ltä. Tämän jälkeen komissio laatii EKP:n ja IMF:n kanssa analyysin kyseisen jäsenvaltion julkisen velan kestävydestä ja toimittaa analyysin talous- ja rahoituskomitealle. (KOM 2011 819 lopullinen 4 ja 5 artikla) ”Jos jäsenvaltio pyytää yhdeltä tai

useammalta muulta jäsenvaltiolta tai kolmansilta mailta, ERVM:ltä, EVM:ltä, ERVV:ltä tai IMF:ltä rahoitustukea, sen on laadittava yhteisymmärryksessä komission kanssa, joka puolestaan toimii yhteistyössä EKP:n ja tarvittaessa IMF:n kanssa, luonnos makrotalouden sopeutusohjelmaksi, joka perustuu asetuksen (EU) N:o 473/2013 nojalla mahdollisesti laadittuihin talouskumppanuusohjelmiin ja korvaa ne sekä sisältää vuotuiset julkisen talouden tavoitteet.”<sup>333</sup> Sopeutusohjelmalla tähdätään palauttamaan vakaa ja kestävä rahoitus tilanne sekä palauttamaan kyseiselle jäsenvaltiolle kyky hankkia rahoitusta rahoitusmarkkinoilta.

Yhteistyössä EKP:n ja IMF:n kanssa komissio seuraa sopeutusohjelman edistymistä (EU N:o 472/2013 4 kohta). Jos jäsenvaltio ei pysty noudattamaan sopeutusohjelmaa voi neuvosto komission aloitteesta päättää, ettei jäsenvaltio noudata sopeutusohjelman vaatimuksia. Jäsenvaltion tulee pyytää täten teknistä apua komissiolta. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 472/2013 7 artikla alakohtineen)

Makrotalouden sopeutusohjelman ajaksi muut jäsenvaltion talouden ja julkisentalouden valvontaprosessit keskeytetään raportointivelvollisuuksien päällekkäisyyden välttämiseksi (KOM 2011 819 lopullinen 5 kohta), kuten vakausohjelmien toimituksen, julkisen talouden tavoitteineen, suosituksineen ja vaatimuksineen. Kaikki nämä tulee keskeyttää, jotta makrotaloudellinen sopeutusohjelma olisi johdonmukainen liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn ja liiallista epätasapainoa koskevan menettelyn makrotalouden epätasapainon ennaltaehkäisemisestä ja korjaamisesta annetun asetuksen, talouspolitiikan EU-ohjausjakson, alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännösten kanssa (EU N:o 472/2013 10-12).<sup>334</sup>

Sopeutusohjelman mukaista valvontaa kohdistetaan jäsenvaltioon pääsääntöisesti niin kauan, kunnes 75 prosenttia yhdeltä tai useammalta muulta jäsenvaltiolta, ERVM:ltä, ERVV:ltä tai EVM:ltä saaduista rahoitusavusta on maksamatta takaisin (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 472/2013 14 artikla). Neuvoston äänestykset tehdään määräenemmistöllä (238 artikla 3 kohdan a alakohdan mukaisesti) siten, että vain ne jäsenvaltiot, joiden rahayksikkö on euro, voivat osallistua äänestykseen. Äänestyksessä ei huomioida sen jäsenvaltion antamaa ääntä, jota päätös koskee (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 472/2013 N:o 15 artikla).

<sup>333</sup> (EU) N:o 472/2013, 7 artikla 1 kohta.

<sup>334</sup> ks. KOM2011, 819 lopullinen, s 6-7.

## **6 Budjettisuvereniteetin kaventumisen myötä heikentynyt demokratia**

### **6.1 Sopimus talousunionin vahvistamisesta budjettisuvereniteetin kaventajana**

Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta (sopimus talousunionin vahvistamisesta) tuli Suomessa voimaan lailla talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista annetulla lailla (869/2012). Sopimuskohdat, jotka eivät ole lainsäädännöllä laitettu voimaan ovat voimassa asetuksena (2§:n, VA 24/2013, 2§, s.1.).

Sopimuksella tavoitellaan julkisen talouden hoitamisen kurinalaisuutta sekä talouspolitiikkojen yhteensovittamista talouden ohjauksen ja hallinnan parantamisella Euroopan unionissa, kansallisen lainsäädännön avulla. Laissa mainitaan julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite sekä säädetään korjausmekanismista. (HE VaVM 38/2012 vp - HE 155/2012 vp). EU:n jäsenvaltiot epäonnistuivat luomaan yksimielisyyden ja kyseiset toimenpiteet mahdollistavan perussopimukseen, joten siitä muodostui kansainvälinen finanssipoliittinen sopimus<sup>335</sup>, jonka avulla VKS on tuotu kansallisten lainsäädäntöjen piiriin<sup>336</sup>. Sopimusta sovelletaan ja tulkitaan yhdenmukaisesti Euroopan perussopimuksen ja EU-oikeuden ja siitä johdetun oikeuden kanssa (Sopimus talousunionin vahvistamisesta 2 artiklan 1 ja 2 alakohta).

Sopimuspuolten julkisen talouden on oltava tasapainossa tai ylijäämäinen. Tätä katsotaan noudatetun, jos keskipitkän aikavälin rakenteellinen alijäämä on enintään 0,5 prosenttia markkinahintaisesta BKT:sta ja tavoitearvo 1,0 prosenttia BKT:sta, jos julkisen talouden velka on merkittävästi alle 60 prosenttia BKT:sta ja jos maan pitkän aikavälin kestävyYTEEN kohdistuu vähäinen riski (Sopimus talousunionin vahvistamisesta 3 artiklan 1 kohdan a-d alakohdissa). Julkisen talouden on oltava tarkistetun VKS:n mukainen. Jäsenvaltio saa poiketa keskipitkän aikavälin tavoitteista tai siihen tähtäävästä sopeuttamisurasta ainoastaan VKS:n määrittelemissä

---

<sup>335</sup> Eurooppa-neuvosto. Euroalueen valtion- ja hallitusten päämiesten julkilausuma. Bryssel, 9.12.2011, s. 7.

<sup>336</sup> Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta. III osasto, finanssipoliittinen sopimus, 3 artikla 2 kohta.

poikkeuksellisissa olosuhteissa.<sup>337</sup> Sopimusvaltioiden on säädettävä kyseisen sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan säännöistä kansallisella lainsäädännön tasolla sitovalla ja pysyvällä tavalla tai vaihtoehtoisesti taattava, että niitä noudatetaan täysimääräisesti kansallisten talousarviomenettelyiden kaikissa vaiheissa<sup>338</sup>.

Sopimuksen määräykset menevät pidemmälle, kuin Suomea sitovat VKS, sillä se ei salli tavoitearvoa -0,5 heikomman tavoitearvon asettamista kaikissa niissä tilanteissa, joissa se VKS:n ennaltaehkäisevän osion ja käytännesääntöjen mukaan on mahdollista. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä rajoittaa pl 3§:n 1 momentin ja 7 luvun säännösten mukaista eduskunnalle kuuluvaa budjettivaltaa, sen kieltäessä eduskuntaa hyväksymästä budjetteja, jotka heikentävät sopimuksen vastaisesti Suomen julkisen talouden rahoitusasemaa.<sup>339</sup> Sopimus rajoittaa finanssipolitiikan harjoittamisessa olevaa harkintavaltaa tilanteessa, jossa VKS ennaltaehkäisevä osio ja sen soveltamiseen liittyvät käytännesäännöt sallisivat pienemmän keskipitkän aikavälin tavoitteen kuin mitä talousunionin vahvistamisesta koskeva sopimus vastaavissa olosuhteissa sallii (HE 155/2012 vp., s18). Merkittäviä budjettivallan ja täysivaltaisuuden rajoittavia säännöksiä ovat velvollisuus vähentää julkisen talouden velkaa sen ylittäessä 60 % BKT:sta sekä velvollisuus budjetti- ja talouskumppanuusohjelman laatimiseen tilanteessa, jossa maa on liiallisen alijäämän menettelyn kohteena. Pääosiltaan sopimuksen määräykset vastaavat kuitenkin nykyistä VKS:sta<sup>340</sup>.

Valtioneuvosto ryhtyy tarpeellisiksi katsomiin julkisen talouden vakautta ja kestävyyttä korjaaviin toimenpiteisiin, mikäli sen arvioiden mukaan julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantaa merkittävä poikkeama tai, kun Euroopan unionin neuvosto on kiinnittänyt asiaan huomiota Suomen vakausohjelmasta antamassaan lausunnossa. Jos neuvosto antaa Suomelle asetuksen (EY) N:o 1466/97 6 artiklan 2 kohdan mukaisen suosituksen tarvittaviksi toimiksi on valtioneuvoston arvioitava, onko perusteltua antaa eduskunnalle PL 44§:ssä säädetty valtioneuvoston selonteko. Selonteossa arvioidaan rakenteellisen rahoitusaseman poikkeaman määrä verrattuna keskipitkän aikavälin tavoitteeseen tai siihen tähtäävään sopeuttamisuraan sekä annetaan selostus tarvittavista lainsäädäntö- ja muista toimenpiteistä, joilla poikkeama korjataan seuraavan vuoden kalenterivuoden loppuun mennessä. Mikäli neuvosto toteaa Suomen jättäneen toteuttamatta tuloksellisia toimia, antaa valtioneuvosto

<sup>337</sup> Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensvittimisestä sekä ohjauksesta ja hallinnasta. III osasto, finanssipoliittinen sopimus, 3 artikla 1 kohdan a, b ja c alakohta.

<sup>338</sup> PeVL 37/2012 vp.

<sup>339</sup> PeVL 37/2012 vp.

<sup>340</sup> PeVL 37/2012 vp.

ilman aiheutonta viivytystä eduskunnalle pl 44§:ssä säädetyn tiedonannon, joka toimii korjausmekanismina. (HE VaVM 38/2012 vp - HE 155/2012 vp.) (Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista).

”Korjausmekanismeissa on kunnioitettava kansallisten parlamenttien valtaoikeuksia. Määräykset ovat merkityksellisiä eduskunnan budjettivallan kannalta, koska sopimuksen edellyttämän tasapainoisen julkisen talouden saavuttaminen edellyttää tarvittaessa eduskunnan lainsäädäntö- ja budjettivallan kautta tapahtuvaa vaikuttamista julkiseen talouteen ja koska eduskunnan budjettivallan alainen valtiontalous muodostaa merkittävän osan julkisesta taloudesta. Määräykset ovat samasta syystä sekä niiden sisältämästä sääntelyvelvoitteesta johtuen merkityksellisiä myös perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta ja kuuluvat siten lainsäädännön alaan.” (HE 155/2012, s. 29) Korjausmekanismeilla ei ole sellaisenaan valtiosääntöoikeudellista merkitystä sen ollessa liitännäinen suhteessa sopimuksen keskipitkän aikavälin velvoitteisiin<sup>341</sup>.

Sopimusosapuoli laatii budjetti- ja talouskumppanuusohjelman, mikäli siihen kohdistetaan liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä. Ohjelmien sisältö ja muoto määritellään Euroopan unionin lainsäädännön kautta ja ne toimitetaan Euroopan unionin neuvostolle ja Euroopan komissiolle hyväksyttäviksi. Niitä seurataan osana VKS:n valvontamenettelyä.<sup>342</sup> Edellä mainituille toimielimille on ilmoitettava ennalta, mikäli sopimusvaltio suunnittelee valtionvelan liikkeelle laskua<sup>343</sup>.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan, huomioon ottaen unionin perustamissopimuksessa määritellyt velvoitteet ja nykyisen VKS:n asettamat rajoitteet, ei kyseinen sopimus aiheuta kuitenkaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittäviä lisärajoitteita eduskunnan budjettivaltaan<sup>344</sup>.

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo osana valtiontalouden hoidon tarkastamista tämän lain ja

---

<sup>341</sup> PeVL 37/2012 vp.

<sup>342</sup> Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta.III osasto, finanssipoliittinen sopimus, 5 artikla 1 kohta.

<sup>343</sup> Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta.III osasto, finanssipoliittinen sopimus, 6 artikla.

<sup>344</sup> VaVM 38/2012 vp.



sen nojalla annettujen säännösten noudattamista (869/2012 7§), johtopäätöksistään se raportoi valtioneuvostolle, joka tarvittaessa antaa johtopäätöksiä koskevan julkisen kannanoton. Tarkastusvaliokunta on arvioinut ehdotettuja säännöksiä hallituksesta riippumattoman finanssipolitiikan ulkoisen tarkastuksen ja parlamentaarisen valvonnan näkökulmasta ja todennut, tarkastustehtävän sopivan Valtiontalouden tarkastusvirastolle sen asiantuntemuksen, puolueettomuuden ja riippumattoman aseman perusteella.<sup>345</sup> Perustuslain kannalta ei nähdä ongelmallisena sitä, että valtioneuvoston tiedonanto- ja selontekomenettelyä käytetään sopimuksen mukaisena korjausmenettelynä tai sitä, että hallituksesta riippumaton valvontatehtävä on annettu Valtiontalouden tarkastusvirastolle<sup>346</sup>.

Sopimuspuolet sitoutuvat täysimääräisesti tukemaan komission tekemiä ehdotuksia ja suosituksia jäsenvaltiolle, joka on ylittänyt liiallisen alijäämän viitearvon. Jos sopimusosapuoli ei ole saattanut sopimusta voimaan kansallisen lainsäädäntönsä avulla, voi yksi tai useampi jäsenvaltio saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jonka antama tuomio on sitova. Mikäli jäsenvaltio ei sitä noudata voidaan asia viedä uudestaan EUT:n käsittelyyn vaatien taloudellisten seuraamusten määräämistä asianosaiselle sopimusvaltiolle niiden perusteiden mukaisesti, jotka Euroopan komissio on vahvistanut SEUT 120 artiklan mukaan. Rangaistukseksi on määritelty joko kiinteämääräinen hyvitys tai olosuhteisiin nähden asianmukainen BKT:een sidottu enintään 0,1 % suuruinen uhkasakko, joka suoritetaan joko vakausmekanismille tai Euroopan unionin yleiseen talousarvioon, jos kyseessä ei ole euroa rahayksikkönään omaava valtio. (Sopimus talousunionin vahvistamisesta 7 ja 8 artikla) Lisäksi sopimusosapuolet lupautuvat keskustelemaan keskenään merkittävistä talouspoliittisista uudistuksista tarvittaessa sovittaen ne yhteen unionin oikeutta noudattaen (Sopimus talousunionin vahvistamisesta 11 artikla). Sopimuksen 8 artikla muodostaa sopimuspuolten kesken välityssopimuksen SEUT 273 artiklassa tarkoitettulla tavalla. Määräyksissä on kysymys uudesta pakollisesta ja sitovasta riidanratkaisumekanismista. Koska sopimus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, voi riidan ratkaisu Euroopan unionin tuomioistuimessa vaikuttaa siihen, miten Suomessa laintasoisena säänneltyä asiaa koskevaa määräystä on sovellettava. Tällaisissa tapauksissa riitojen ratkaisemista koskeva määräys kuuluu lainsäädännön alaan<sup>347</sup>. (HE 155/2012, s. 33–34). Euroopan tuomioistuimelle on annettu lisäksi toimivalta tutkia onko sopimusmääräykset saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä. (HE VaVM 38/2012 vp - HE 155/2012 vp)

---

<sup>345</sup> VaVM 38/2012 vp.

<sup>346</sup> VaVM 38/2012 vp.

<sup>347</sup> PeVL 31/2001 vp.

## 6.2 Perustuslakivaliokunnan perussopimuslähtöinen tulkintajatkumo

Pohtiessaan rajoittavatko EMU:n finanssipoliittiset oikeussäännökset valtiomme finanssisuvereniteettia on perustuslakivaliokunta johtanut perustelunsa perustamissopimusten hyväksyttävyydestä. Perustuslakivaliokunta on moneen otteeseen todennut, että uudet säännökset rajoittavat budjettisuvereniteettiamme, mutta koska ne eivät laavenna perussopimusten sopimusalaan, on se katsonut uudet säännökset perussopimusten mukaisiksi.

Valtiovarainvaliokunnan mielestä oli tärkeää, että Sopimuksessa talousunionin vahvistamisesta olevaa normistoa tulkittiin käytännössä Suomen perustuslain ja sen vallan kolmijakoa kunnioittavalla tavalla, sillä julkisen talouden tiukennettu tasapainotavoite merkitsi merkittävää rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan. Vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteisiin ja rajoitteisiin verrattuna lisärajoituksia ei pidetty valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittävänä. Todellisuudessa ne kuitenkin kavensivat tuntuvasti eduskunnan budjettipolitiikan vaihtoehtoja tietyissä suhdannetilanteissa. Sopimuksen määräysten ei kuitenkaan katsottu koskevan perustuslakia tai Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallansiirtoa Euroopan unionille 94§:n 2 mom. tarkoitetulla tavalla. Mikäli EU-sääntelyä jatkossa aiotaan edelleen vahvistaa kansallista päätöksentekoa rajoittavalla tavalla, edellyttää eduskunta, että vaiheittaisten muutosten kumulatiivinen vaikutus eduskunnan budjettivaltaan sekä kansalliseen suvereniteettiin otetaan korostetun huolellisesti huomioon.<sup>348</sup>

Sixpack -asetuspakettia hyväksyttäessä valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että tosiasiallisesti ehdotetulla sääntelyllä - sen tulevasta sisällöstä ja kehittyvistä käytänteistä riippuen - on melko merkittäviäkin vaikutuksia eduskunnan budjettivallan ja yleisemminkin finanssivallan kokonaisuuden kannalta. Tämän vuoksi valiokunta piti tärkeänä, että eduskunnan perustuslain 96 ja 97 §:n mukaiset tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan asianmukaisesti erityisesti ennakollisen raportoinnin ja unionin toimielinten harjoittaman kontrollin yhteydessä. Ehdotusten jatkokäsittelyssä oli syytä varmistua siitä, että säännöksiä mahdollisesti muutettaessa oikeusperustojen riittävyyteen ja asianmukaisuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. Valtiosäännönkin kannalta merkittävänä voitiin pitää sitä, että ehdotetun kaltaisella sekundaarilainsäädännöllä ei välillisestikään horjuteta perussopimuksissa määriteltyä EU:n toimielinten välistä institutionaalista tasapainoa. (ks. PeVL 49/1998 vp, s. 2). (PeVL 49/2010 vp - U

---

<sup>348</sup> VaVM 38/2012 vp.

Arviossaan ehdotusten valtiosääntöisistä vaikutuksista Suomessa valtioneuvosto totesi ehdotusten kytkeytyvän perustuslain 3 §:n 1 momentin ja 7 luvun mukaan eduskunnalle kuuluvaan budjettivaltaan ja siten myös perustuslain 1 §:n mukaiseen täysivaltaisuuteen. Lisäksi ehdotukset ulottivat vaikutuksensa valtionhallinnon ulkopuolelle perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon ja 120 §:ssä turvattuun Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon. Valtioneuvosto katsoi kuitenkin, että ehdotukset eivät tuoneet jäsenvaltioille perussopimuksessa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä muutoksia tai menettelyjä kansallisen talouspolitiikan valvontaan. Perussopimusten määräyksiin perustuvina komission ehdotukset eivät valtioneuvoston mielestä siten sisältäneet sellaisia poikkeuksia perustuslaista, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamislaeilla.<sup>349</sup>

Kotimaisessa valtiosääntökäsittelyssä on lähdetty siitä, että finanssipoliittisella sääntelyn kehityksellä on vaikutus finanssivallan kokonaisuudelle. Toimenpiteiden vaikutus eduskunnalle pl 3.1§:n ja pl 7 luvun säännösten perusteella kuuluvaan budjettivaltaan on tunnustettu. Siltä osin kuin kehitys on tapahtunut unionijärjestelmän sisällä, esim. Sixpack -sääntelyn muodossa lähtökohtana on ollut, että unionin toimivallan nojalla annettava uusi sääntely ei ole sisältänyt jäsenvaltioille sellaisia perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden uudentyyppisiä menettelyjä tai elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä PeVL 49/2010 vp.<sup>350</sup>

Valtiosäännön kannalta olennaista oli kuitenkin, että ehdotukset eivät sisältäneet jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo katsottu hyväksytyn perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä. (vrt. PeVL 46/1996 vp, s. 2). Ehdotukset eivät valiokunnan mielestä olleet liioin ongelmallisia perustuslain täysivaltaisuutta tai kunnallista itsehallintoa koskevien säännösten kannalta.

Vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä määräävä asetus rajoittaa oikeudelliseltakin kannalta eduskunnan valtiosäännön mukaista budjettivaltaa. Ehdotettu asetus ei kuitenkaan tuonut sen näkemyksen

---

<sup>349</sup> PeVL 49/2010 vp.

<sup>350</sup> Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 408.

mukaan uusia ainesosia menettelyyn, josta määrätiin perustamissopimuksen 104 c artiklassa ja sitä täydentävässä Maastrichtin sopimukseen liittyvässä pöytäkirjassa n:o 5. Asetusehdotuksen 104 c artiklaa täydentävät lisämääräykset katsottiin koskevan lähinnä menettelyssä noudatettavia määräaikoja sekä seuraamuksina määrättävien talletusten ja sakkojen laskentaperusteita. Perustuslakivaliokunnan johtopäätöksenä tuolloin oli, että vakaussopimukseen liittyvät asetusehdotukset eivät sisältäneet sellaisia poikkeuksia perustuslaeistamme, joita ei olisi jo hyväksytty liittymissopimuksen voimaansaattamislaillla.<sup>351</sup>

Perustuslakivaliokunta katsoi, että muodollisesti katsottuna vakausohjelma ei ole oikeudellisesti sitova, joten se ei myöskään rajoita eduskunnan itsenäistä päätösvaltaa vuosittaisessa budjettikäsittelyssä. Vakausohjelman ja neuvoston suositusten poliittista painoarvoa ja sen merkitystä perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan kiistänyt, siksi niistä poikkeamista ei pidetty mahdollisena. Valtiosäännön kannalta oleellista oli, että asetus ei tuo perustamissopimukseen (erit. 103 artikla) nähden kansallisen talouspolitiikan valvontaan uusia elementtejä.<sup>352</sup>

Komission ehdotukseen vakaus- ja kasvusopimuksesta antamassaan kannanotossa perustuslakivaliokunta katsoi, että vakaussopimus on lähinnä poliittinen sitoumus, eikä sillä täten ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia. Tämän vahvistaa se, että siitä päätetään Eurooppa-neuvoston julistuksella.<sup>353</sup>

Komission ehdottamilla asetuksilla katsottiin kuitenkin olevan välittömiä oikeudellisia vaikutuksia euroalueeseen osallistuviin valtioihin nähden. Asetus julkisten talouksien tilan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta kytkeytyi eduskunnalle hallitusmuodon VI luvun mukaan kuuluvaan budjettivaltaan ja sen kautta myös hallitusmuodon 1 ja 2 §:n täysivaltaisuussäännöksiin sekä hallitusmuodon 51 §:n 2 momenttiin perustuvan kuntien itsehallinnon kannalta.<sup>354</sup>

Hallituksen esityksessä (HE 135/1994 vp, s. 667–669) katsottiin, että talous- ja rahaliittoa koskevat säännökset on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta ja rahapolitiikan hoitamista koskevien säännösten kanssa.

---

<sup>351</sup> PeVL 46/1996 vp - U 73/1996 vp.

<sup>352</sup> PeVL 46/1996 vp - U 73/1996 vp.

<sup>353</sup> PeVL 46/1996 vp - U 73/1996 vp.

<sup>354</sup> PeVL 46/1996 vp - U 73/1996 vp.

### 6.3 Budjettisuvereniteetin heikentämä demokratia

Jäsenvaltioiden finanssi- ja budjettipoliittisen suvereniteetin kaventuminen vaikuttaa demokratian toteutumiseen niin jäsenvaltioissa kuin myös EU:ssa. Se supistaa legitimeettikatetta, jonka kansalliset politiikat saavat demokraattisessa budjettimenettelyssä, vaikeuttamalla EU:lle ominaisen kaksipuolaisen legitimaatiomekanismin toimintaa. Kaksivaiheisessa legitimaatiossa kansallinen lainsäätävä implementoi EU-direktiivin ja täytäntöönpanevat EU:n lainsäädännön. Tätä kautta EU lainsäädäntö ja politiikat ovat päässeet osallisiksi kansallisesta lainsäädännöstä ja kansallisten politiikkojen nauttimasta demokraattisesta legitimeetistä. Kriisi on kyseenalaistanut tämän toiminnan. Kriisinaikana eurooppalaisten politiikkaratkaisujen vaikutukset ovat nimittäin kohdanneet EU-kansalaiset välittömästi ja välistä on jäänyt puuttumaan kansallisen tason demokraattisen prosessien pehmentävä ja legitimoiva vaikutus. Kansallisen tason päätöksentekijät ovat kansalaisten silmin ainoastaan toteuttaneet Euroopan unionissa tehtyjä päätöksiä. On selvää, että vaaleihin ja parlamenttiin nojautuvat menetelmät eivät ole pystyneet toteuttamaan kansallisen päätöksenteon demokraattista hyväksyntää.<sup>355</sup>

Saksan valtiosääntötuomioistuin otti vuonna 2011 päätöksellään kantaa EU:n perussopimusten suhteesta kansalliseen budjettivaltaan. Tuomioistuin totesi, että ”perussopimukset eivät ole ristiriidassa sen käsityksen kanssa, että kansallinen budjettivalta on välittömän demokraattisen legitimeetin varassa toimivien jäsenvaltioiden parlamenttien olennainen ja luovuttamaton kompetenssi; päinvastoin, sopimukset edellyttävät tällaista käsitystä.”<sup>356</sup> Niinpä ”perussopimusten tarkka noudattaminen takaa, että Euroopan unionin elinten toimenpiteillä on riittävä legitimitaatio Saksassa ja Saksan kannalta.”<sup>357</sup> Maastrichtissa hyväksytyssä Euroopan talouden valtiosäännössä odotettiin, että sen finanssipolitiikka saa legitimeettinsä kansallisesta demokraattisesta päätöksenteosta. Huolimatta siitä, että Saksan valtiosääntötuomioistuin ja Suomen perustuslakivaliokunta ovat lopulta tulleet siihen tulokseen, että myös Euroopan rahoitusvakausjärjestelyt ovat sopusoinnussa perustuslain kanssa, ei *Tuorin* näkemyksen mukaan poista sitä lopullista johtopäätöstä, että euroalueen finanssipoliittinen suvereenisuus on supistunut merkittävästi.<sup>358</sup>

---

<sup>355</sup> Tuori 2013, s. 12.

<sup>356</sup> Tuori 2013, s. 10–11.

<sup>357</sup> Tuori 2013, s. 10–11.

<sup>358</sup> Tuori 2013, s. 10–11.

Demokratiaongelmat liittyvät *Tuorin* mielestä finanssi- ja budjettivaltaan, eikä niinkään lainsäädäntövaltaan. *Tuorin* mielestä kansallista täysivaltaisuutta ja budjettivaltaa uhkaa Euroopan tason talous- ja finanssipoliittisen ohjauksen vähittäinen tiukentaminen ja sen ulottaminen kansallisiin talousarviomenettelyihin. Hän katsoo, että rahoituskurin asteittainen tiukentaminen on kaventanut jäsenvaltioiden finanssipoliittista liikkuma-alaa Eurooppalaisille toimielimille lisätyllä valvontavaltuudella sekä eurooppalaisilla vaatimuksilla, joita jäsenvaltioiden on tullut noudattaa kansallisissa budjettimenettelyissään. Jäsenvaltioiden finanssipoliittisen suvereenisuuden ja kansallisten parlamenttien toimivallan kaventuessa finanssipolitiikka menettää legitimitettiin, jonka sen on ollut määrä saavuttaa kansallisella tasolla.<sup>359</sup>

*Tuori* on katsonut sixpack -asetusten muuttaneen VKS:sta hard law – suuntaan, erityisesti liiallista alijäämää koskevan menettelyn osalta. Eurooppalaista finanssipoliittista ohjausta ja valvontaa on lisätty keskipitkän aikavälin ohjaavasta kehysuunnittelusta vuosittaisiin budjetteihin. Twopack -asetuksilla on veloitettu eurovaltiot toimittamaan komissiolle ja euroryhmälle seuraavan vuoden budjettiehdotuksensa ja vaikka komissiolla ei ole toimivaltaa sitoviin päätöksiin, on sen julkisen kannan uskottu tosiasiallisesti suuntaavan jäsenvaltion lopullista päätöksentekoa budjetistaan.<sup>360</sup>

Julkinen vallankäyttö on legitiimiä ainoastaan, jos sen perusta on palautettavissa demokraattisissa ja perustuslainmukaisissa menettelyissä asetettuun lakiin ja jos se täyttää ennen muuta perustuslain perusoikeussäännöksissä sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa määritellyistä oikeuksista ilmenevät sisällölliset vaatimukset. Kysymys lakien perustuslainmukaisuudesta valvonnan osalta voidaan ratkaista vasta sen jälkeen kun on otettu kantaa legitiimisyyttä määrittäviä kriteereitä koskeviin konflikteihin ja vuorovaikutussuhteisiin.<sup>361</sup>

EU-lainsäädännön ulkopuolisen talouspoliittisen sopimuksen päätavoitteena on kansallisten takeiden luominen sille, että jäsenvaltiot kunnioittaisivat vaatimusta tasapainoisesta tai ylijäämäisestä budjetista. Ylikansallinen vaatimus kansallisista takeista ja siihen liittyvät valvontamenettelyt, joissa tehtäviä on asetettu sekä komissiolle että tuomioistuimelle, merkitsevät puuttumista kansalliseen budjettiautonomiaan.<sup>362</sup>

---

<sup>359</sup> Tuori 2013, s. 10.

<sup>360</sup> Tuori 2013, s. 10.

<sup>361</sup> Lavapuro 2010, s. 6.

<sup>362</sup> Tuori 2013, s. 10

## **7 Päätösvallanjako EMU:n toimielimissä alijäämäsäännösten osalta**

### **7.1 Toimielinten keskinäinen rooli alijäämäsäännösten ja niitä koskevan valvonnan osalta**

Alijäämäsäännöksiä koskeva päätöksenteko sanktioiden ja niitä koskevan valvonnan osalta on ohjattu komissiolle ja neuvostolle. Komission rooli päätöksenteossa ja valvonnassa on lähinnä seuraava, todentava, kertova ja ehdottava. Komissio seuraa alijäämien ilmenemistä jäsenvaltioissa ja sellaisen havainnoidessaan, tarkentaa jäsenvaltion tilannetta kertomuksen avulla. Komissiolla on valta todeta liiallisen alijäämän olemassaolo jäsenvaltiossa, mutta toteamisella ei ole kuitenkaan oikeudellisia vaikutuksia. Komissio ei pysty määrittämään sanktioita tai muita toimenpiteitä jäsenvaltiota kohtaan, vaikka liiallinen alijäämä olisi sen näkemyksen mukaan olemassa. Neuvostolla on valta päättää liiallisen alijäämän olemassaolosta komission suosituksesta.

Tästä hyvänä esimerkkinä tapaus Komissio vs. Neuvosto:

21.1.2003 Neuvosto antoi Ranskalle perustamissopimuksen 99 artiklan 4 kohdan ja VKS:n kuuluvan asetuksen N:o 1466/97 6 artiklan 2 kohdan mukaisen ennakkovaroituksen liiallisen alijäämän syntymisen estämiseksi<sup>363</sup> sillä se ei täyttänyt velvoitteita, erityisesti julkisen sektorin budjetin tasapainottamista koskevan keskipitkän aikavälin velvoitteen osalta. Ranskassa oli tuolloin myös riski liiallisesta alijäämästä, joten neuvosto antoi Ranskalle ennakkovaroituksen.<sup>364</sup>

7. toukokuuta 2003 komissio antoi neuvostolle lausunnon liiallisen alijäämän ilmenemisestä, jossa se totesi Ranskan julkisen talouden alijäämän olevan vuonna 2002 3,1 prosenttia suhteessa BKT:hen. Kokonaisarvion perusteella neuvosto totesi Ranskan liiallisen alijäämän (neuvoston päätös, liiallisen alijäämän olemassaolosta Ranskassa – Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 104 artiklan 6 kohdan soveltaminen, 3.6.2003, 2003/48/EY, EUVL N:o L 165, 3.7.2003, 4 kohta). Myöhemmin kesäkuussa se antoi Ranskan osalta päätöksen perustamissopimuksen 104 artiklan 6 kohdan mukaisesti liiallisen alijäämän olemassaolosta (neuvoston päätös, 2003/48/EY, 1 artikla).

---

<sup>363</sup> Neuvoston suositus, 21.1.2003, ennakkovaroituksen antamiseksi Ranskalle liiallisen alijäämän syntymisen ehkäisemiseksi (2003/90/EY); EUVL N:o L 34, 11.2.2003, s. 18; Wacker 2009, s. 148.

<sup>364</sup> Valtiovarainministeriön tiedote 3/2003.

<[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/2003/32376/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/2003/32376/name.jsp)>.

8.10.2003 komissio antoi neuvostolle EY 104 artiklan 8 kohtaan perustuvan päätöstä koskevan suosituksen, jossa se suositteli neuvoston toteamaan, että Ranskan tasavalta ei ollut ryhtynyt tuloksellisiin toimiin suositusta täyttääkseen. Komissio suosittelikin neuvostolle, että tämä päättäisi EY 104 artiklan 9 kohdan nojalla vaatia Ranskan tasavaltaa toteuttamaan toimenpiteitä alijäämänsä pienentämiseksi. Komissio suositteli, että neuvoston tulisi vaatia Ranskaa poistamaan liiallinen alijäämä viimeistään vuonna 2005 ja supistamaan suhdannekorjattua alijäämää vuonna 2004 prosenttiyksiköllä suhteessa kyseisen jäsenvaltion bruttokansantuotteeseen.<sup>365</sup>

Neuvosto kuitenkin pani tyytyväisenä merkille, että 3.7.2003 annetun neuvoston suosituksen mukaisesti Ranska oli julkisesti sitoutunut toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että alijäämä oli viimeistään vuonna 2005 kolme prosenttia suhteessa BKT:hen. Komission suositukset ja Ranskan sitoumukset huomioon ottaen neuvosto teki päätöksen olla toimimatta komission suosituksen mukaisesti. Lisäksi neuvosto päätti keskeyttää liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn Ranskan osalta toistaiseksi. Se kuitenkin totesi olevansa valmis tekemään päätöksen komission suosituksesta, jos Ranska ei onnistuisi toimimaan näissä päätelmissä esitettyjen sitoumusten mukaisesti.<sup>366</sup>

Saksan toimittaman julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 3 artiklan mukaisen tarkistetun vakausohjelman mukaan vuoden 2002 julkisentalouden alijäämä nousi Saksassa 3,75 prosenttiin suhteessa BKT:hen (neuvoston päätös, liiallisen alijäämän olemassaolosta Saksassa – Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 104 artiklan 6 kohdan soveltaminen, 21.1.2003, 2003/89/EY, EUVL N:o L 34, 11.2.2003, 5 kohta kolmas alakohta). Samana päivänä, kun neuvosto antoi Ranskalle ennakkovaroituksen liiallisen alijäämän olemassaolosta, antoi se Saksalle päätöksen liiallisen alijäämän olemassaolosta<sup>367</sup>.

Neuvoston päätettyä Saksan liiallisesta alijäämästä, neuvoston tuli perustamissopimuksen 104 artiklan 7 kohdan ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1467/97 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti antaa suositus Saksalle alijäämää koskevan tilanteen korjaamiseksi. Suosituksessa Saksan tuli enintään neljän kuukauden määräajan kuluessa toteutettava tehokkaita toimia julkistalouden liiallista

---

<sup>365</sup> Asia C-27/04, kappaleet 9–12.

<sup>366</sup> Neuvoston 2546. istunto, Talous- ja Raha-Asiat. C/03/320, Bryssel, 25.11.2003. 1449203 (Presse 320), s. 13.

<sup>367</sup> Neuvoston päätös, liiallisen alijäämän olemassaolosta Saksassa – Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 104 artiklan 6 kohdan soveltaminen, 21.1.2003, 2003/89/EY, EUVL N:o L 34, 11.2.2001, 1 artikla; Wacker 2009, s. 149.



alijäämää koskevan tilanteen korjaamiseksi.<sup>368</sup> Neuvosto asetti Saksalle määräajan 21. toukokuuta 2003, johon mennessä Saksan hallituksen oli ryhdyttävä toimenpiteisiin liiallisen alijäämän kitkemiseksi<sup>369</sup>. Myöhemmin kyseinen suositus myös julkistettiin<sup>370</sup>. Lopulta neuvosto katsoi, että Saksan viranomaisten ilmoittamat toimintaperiaatteet täyttivät annetussa suosituksessa esitetyn vaatimuksen, jonka mukaan julkisen talouden tervehdyttämistä koskevien toimenpiteiden on vastattava yhtä prosenttia BKT:stä<sup>371</sup>.

Komissio katsoi Saksan osalta, että neuvoston EY 104 artiklan 7 kohdan mukaisesti esittämän suosituksen perusteella toteutetut toimenpiteet olivat tehottomia. Komissio teki neuvostolle suosituksen, jossa se suosittelee neuvosta toteamaan Saksan liittotasavallan toimien olevan tehottomia liiallista alijäämää koskevan tilanteen oikaisemiseksi. Samalla se suosittelee neuvostoa vaatimaan Saksan liittotasavaltaa toteuttamaan toimenpiteitä alijäämänsä pienentämiseksi niin, että liiallinen alijäämä olisi poistettu viimeistään vuonna 2005 ja vuotta aiemmin vuotuista suhdannekorjattua rahoitusasemaa olisi supistettu 0,8 prosentilla BKT:sta (Asia C-27/04, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Euroopan yhteisöjen neuvosto, Kok. 2004, s. I-6649. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (täysistunto) 13.7.2003, Kappale 9–12).

Neuvosto päätti olla toimimatta komission suosituksen mukaisesti, joka olisi koskenut perustamissopimuksen 104 artiklan 9 kohdan nojalla tehtävää neuvoston päätöstä. Ja se keskeytti toistaiseksi liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn Saksan osalta. Päätöksessään se mainitsi olevansa valmis tekemään komission suosituksen nojalla päätöksen, jos Saksa ei onnistuisi toimimaan päätelmissä esitettyjen sitoumusten mukaisesti.<sup>372</sup> Päätös alijäämämenettelyn lopettamisesta Saksaa ja Ranskaa vastaan tehtiin vastoin monien pienten maiden kantaa, suurten jäsenmaiden kantojen mukaisesti vaikka kyseisten maiden tunnusluvut eivät edelleenkään täyttäneet yhteisön perustamissopimuksen ja vakaussopimuksen jäsenmaille asettamia kriteerejä<sup>373</sup>.

Komissio antoi neuvoston istunnon pöytäkirjaan merkittäväksi seuraavan lausuman:

"Komissio panee merkille, että neuvosto on hylännyt perustamissopimuksen 104 artiklan 8 kohdan mukaisen komission suosituksen Ranskan ja Saksan osalta antamatta asianmukaisia

<sup>368</sup> Euroopan unionin neuvoston asiakirja 5519/03. Neuvoston suositus Saksalle julkistalouden liiallisen alijäämän tilanteen lopettamiseksi – perustamissopimuksen 104 artiklan 7 kohdan soveltaminen, s. 3.

<sup>369</sup> Valtiovarainministeriön tiedote 3/2003.

<[http://www.vm.fi/vm/fi/03\\_tiedotteet\\_ja\\_puheet/01\\_tiedotteet/2003/32376/name.jsp](http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/2003/32376/name.jsp)> .

<sup>370</sup> Neuvoston 2546. istunto, Talous- ja Raha-Asiat. C/03/320, Bryssel, 25.11.2003. 1449203 (Presse 320), s. 15.

<sup>371</sup> Neuvoston 2546. istunto, Talous- ja Raha-Asiat. C/03/320, Bryssel, 25.11.2003. 1449203 (Presse 320), s. 16.

<sup>372</sup> Neuvoston 2546. istunto, Talous- ja Raha-Asiat. C/03/320, Bryssel, 25.11.2003. 1449203 (Presse 320), s. 17.

<sup>373</sup> Wacker 2009, s. 129.

perusteluja vakaus- ja kasvusopimusta koskevan Eurooppa-neuvoston päätöslauselman mukaisesti. Komissio katsoo sen vuoksi, että perustamissopimuksen 104 artiklan 7 kohtaan perustuvat neuvoston suositukset jäävät voimaan.

Komissio pahoittelee syvästi sitä, että neuvosto ei ole noudattanut perustamissopimuksen ja vakaus- ja kasvusopimuksen sisältöä ja sääntöjä, joista kaikki jäsenvaltiot olivat yksimielisesti sopineet. Ainoastaan sääntöihin perustuvalla järjestelmällä voidaan taata, että sitoumukset pannaan täytäntöön ja että kaikkia jäsenvaltioita kohdellaan tasapuolisesti.

Komissio jatkaa perustamissopimuksen soveltamista ja varaa itselleen oikeuden tarkastella näiden neuvoston päätelmien vaikutuksia ja päättää mahdollisista jatkotoimista.<sup>374</sup>

Komissio nosti 28.1.2004 Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa kanteen neuvostoa vastaan, sillä se ei ollut tehnyt komission suosittelemia päätöksiä koskien Saksan ja Ranskan budjettivajeita. Kanne koski myös päätöstä, jolla neuvosto oli keskeyttänyt Saksaa ja Ranskaa koskevat alijäämämenettelyt sekä päätöstä, jolla neuvosto oli antanut jäsenmaille sellaisia suosituksia, joita komissio ei ollut suositellut.<sup>375</sup>

Ratkaisussaan C-27/04, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Euroopan yhteisöjen neuvosto Euroopan yhteisön tuomioistuin jätti tutkimatta vaatimuksen siitä, että neuvosto ei ollut tehnyt komission suosittamia päätöksiä. ”Tämä siksi, että neuvosto ei ollut tehnyt määräenemmistön puuttuessa komission suosittelemaa päätöstä, ei ollut syntynyt edes implisiittisesti, epäsuorasti mitään sellaista päätöstä, josta voitaisiin nostaa kumoamiskanne tuomioistuimessa.”<sup>376</sup> Euroopan yhteisön tuomioistuin totesi asian C-27/04 arviossaan kappale 34:ssä, että se, että neuvosto ei ollut toteuttanut EY 104 artiklan 8 ja 9 kohdassa määrättyjä toimia, joita komissio on suositellut, ei voitu pitää EY 230 artiklassa tarkoitettuna kannekelpoisena toimenä. Lisäksi neuvoston päätös keskeyttää alijäämämenettely oli ristiriidassa EY:n perustamissopimuksen 104 artiklan kanssa sekä vakaus- ja kasvusopimukseen kuuluvan neuvoston asetuksen N:o 1467/97 9 artiklan kanssa.<sup>377</sup> Tämä siksi, että perustamissopimuksella käyttöön otetun järjestelmän sanamuodosta ja rakenteesta seuraa, että neuvosto ei voi jättää soveltamatta EY 104 artiklassa olevia oikeussääntöjä ja niitä oikeussääntöjä, joita se on itse itselleen asettanut asetuksessa N:o 1467/97. Täten se ei voi myöskään turvautua vaihtoehtoiseen menettelyyn toteuttaakseen esimerkiksi toimen, joka ei olisi juuri sellainen päätös, joka on määrätty tehtäväksi tietyssä vaiheessa, tai toimen, joka toteutettaisiin sovellettavissa

<sup>374</sup> Neuvoston 2546. istunto, Talous- ja Raha-Asiat. C/03/320, Bryssel, 25.11.2003. 1449203 (Presse 320), s. 18.

<sup>375</sup> EYT:n lehdistötiedote N:o 57/04, 13.7.2004, s. 2; Wacker 2009, s. 150.

<sup>376</sup> Asia C-27/04, kappale 24–36; Wacker 2009, s. 150.

<sup>377</sup> Wacker 2009, s. 150.

määräyksissä ja säännöksissä asetetuista edellytyksistä poikkeavilla edellytyksillä.<sup>378</sup> Yhteisön tuomioistuin totesi samaisessa päätöksessään keskeyttämispäätöksen olevan ristiriidassa EY 104 artiklan ja asetuksen N:o 1467/97 9 artiklan kanssa.

Euroopan unionin tuomioistuin katsoi lisäksi asiassa C-27/04 kappaleissa 92–96, että tilanteessa, jossa neuvosto on antanut EY 104 artiklan 7 kohdan nojalla suosituksia, se ei voi myöhemmin muuttaa niitä ilman komission uutta suositusta. Tämä siksi, että komissiolle on liiallisia alijäämiä koskevassa menettelyssä aloiteoikeus. Tämän ainoastaan komissiolle kuuluvan aloiteoikeuden olemassaolon tuomioistuin katsoi myös neuvoston myöntävän. Neuvosto oli kuitenkin antanut tällaisia ainoastaan komission aloiteoikeuteen kuuluvia suosituksia Saksan liittotasavallalle 21.1.2003 ja Ranskan tasavallalle 3.6.2003. Täten neuvoston päätelmiä ei ollut annettu sellaisten komission suositusten jälkeen, joissa suositellaan EY 104 artiklan 7 kohtaan perustuvien sellaisten suositusten antamista, jotka olisivat erilaisia kuin aiemmin annetut suositukset.

Tuomion kappaleissa 92–96 todettiin lisäksi, että neuvoston päätelmiin sisältyviä suosituksia annettaessa ei noudatettu EY 104 artiklan 7 kohdan mukaisia neuvoston suosituksia annettaessa noudatettavia äänestyssääntöjä vaan niitä, joita noudatetaan tehtäessä EY 104 artiklan 9 kohdan mukaisia päätöksiä, eli äänestykseen ovat osallistuneet vain ne jäsenvaltiot, jotka kuuluvat euroalueeseen. Äänestys olisi tullut suorittaa siten, että kaikki Euroopan unioniin kuuluvat valtiot olisivat saaneet osallistua äänestykseen. Neuvoston näiden suositusten antamista koskeva EY 104 artiklan 7 ja 13 kohdan vastainen päätös oli siten lainvastainen. Euroopan unionin tuomioistuin katsoi täten, että päätelmät, jotka neuvosto on antanut Ranskan tasavallan ja Saksan liittotasavallan osalta, on näin ollen lainvastaisuuden takia kumottava siltä osin kuin ne sisältävät päätöksen keskeyttää liiallisia alijäämiä koskeva menettely ja päätöksen, jolla muutetaan neuvoston aiemmin EY 104 artiklan 7 kohdan nojalla antamia suosituksia.

Koska yhteisöjen tuomioistuinta ei pyydetty vastaamaan kysymykseen, voisiko neuvostolla olla EY 104 artiklan 9 kohdan nojalla velvollisuus tehdä päätös, jos jäsenvaltio ei edelleenkään toimi neuvoston EY 104 artiklan 7 kohdan nojalla antamien suositusten mukaisesti, ei Euroopan yhteisöjen tuomioistuin voinut ottaa oikeudenkäynnissä siihen mitään kantaa (C-27/04, Kok. 2004, s. I-6649, kappale 89, 90). *Wacker* toteaa väitöskirjassaan, että tuomioistuimen päätös asiassa

---

<sup>378</sup> Ks. C-27/04, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Euroopan yhteisöjen neuvosto. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (täysistunto) 13.7.2003, kappale 81.

merkitsi ainakin osittain tukea komission vaatimalle linjalle alijäämämenettelyn eteenpäin viemisestä Saksan ja Ranskan osalta<sup>379</sup>.

On huomioitava, että komission suositus tai ehdotus ei velvoita neuvostoa asettamaan minkäänlaisia suosituksia tai julkistuksia jäsenvaltiota kohtaan. Tämän Yhteisöjen tuomioistuin totesi myös päätöksessään C-27/04, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Euroopan yhteisöjen neuvosto. Neuvosto voi halutessaan ja sen tarpeelliseksi katsoessaan kuitenkin toimia komission suosituksen tai ehdotuksen tavoin. Komissiolle on luotu ”valta” antaa neuvostolle mahdollisuus suositusten ja julkistusten antamiseen. Tämä valta ei kuitenkaan velvoita neuvostoa minkäänlaisiin päätöksiin. Todellinen valta talous- ja rahaliiton sanktioiden asettamisen osalta on annettu neuvostolle, sillä komissio ei missään vaiheessa päätöksentekoa pysty sitomaan tai velvoittamaan neuvostoa toimimaan antamiensa suositusten mukaisesti, vaikka komissio katsoisikin sen tarpeelliseksi.

## **7.2 Jäsenvaltion mahdollisuus vaikuttaa EMU:n toimielinten päätöksentekoon**

Nykyisessä perussopimusjärjestelmässä neuvostolla ja Eurooppa-neuvostolla on demokraattinen asema. Eurooppa-neuvostoa leimaa kuitenkin avoimuuden puute.<sup>380</sup> *Leino-Sandberg* ja *Salminen* ovat kritisoineet EMU:a päätöksentekotavoista, jotka heikentävät läpinäkyvyyttä, vastuunalaisuutta ja täten demokraattista hyväksyttävyyttä. Tämä on korostanut aikaisempia demokraattisen legitimitietin ongelmia.<sup>381</sup> Kyse on lähinnä Eurooppa-neuvoston de facto lainsäädäntöroolista, yhdistettynä sen kokousten suljettuun valmisteluun. Pitää muistaa, että Eurooppa-neuvoston toiminta rajoittaa sellaisten toimielinten toimia, joiden osalta EU-tasolla on olemassa vastuunalaisuuden takeita. Talous- ja rahaliiton legitimizeettiä pyritäänkin rakentamaan Eurooppa-neuvostolle valmistelluissa raporteissa ensisijaisesti kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin kautta. Suuri valiokunta on pitänyt tätä kuitenkin demokratian kannalta vaarallisena ”näennäisdemokraattisena” toimenä, jolla pyritään luomaan vaikutelma demokraattisesta legitimiudesta ilman demokraattista katetta.<sup>382</sup>

---

<sup>379</sup> Wacker 2009, s. 151.

<sup>380</sup> Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 412.

<sup>381</sup> Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 401.

<sup>382</sup> Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 410–411.

Ecofin-neuvostossa jäsenvaltio saa parhaiten näkemyksensä ja poliittisen tahtonsa esille. Neuvoston päätösvalta voidaan johtaa jäsenvaltioiden päätösvallan kautta hallitukselle ja hallituksen kautta eduskunnalle ja eduskunnalta kansalle. Tämä ketju on pitkä ja monimutkainen eikä se suoraan heijasta jäsenvaltiomme kansalaisten näkökulmaa. Neuvoston kautta on loogisinta johtaa demokratia Euroopan unionin päätöksentekoon. Kuten olen jo aiemmin todennut, on Ecofin-neuvoston jäsenet sidottuja hallitusten ohjeisiin ja tätä kautta vastuullisia maidensa kansanedustuslaitoksille. Mikäli kansanedustuslaitos ei olisi jostain syystä tyytyväinen hallituksessa olevan valtiovarainministerin toimintaan tai hallituksen toimintaan, voi eduskunta viime kädessä mittauttaa hallituksen luottamuksen. Tätä kautta hallituksen parlamentaarinen vastuu ulottuu myös sen toimintaan Ecofin-neuvostossa.

Komissio sen sijaan toimii tarkkailevana toimielimenä. Se on jäsenvaltioiden agendoista irrallinen komissaariensa avulla. Komission riippumattomuus nojaa SEU 17 artiklaan ja toimielinten välisen tasapainon periaatteelle, joka puolestaan nojaa EU oikeuskäytäntöön ja SEU 13 artiklan 2 kohtaan.<sup>383</sup> Valvontavallan pitäminen komissiolla on tärkeää, sillä se on EMU:n toimielimistä objektiivisin. Näkemystäni tukee komissaarien itsenäisyys ja heidän irrallisuus kotimaidensa valtionhallinnoista<sup>384</sup>, joka näkyy siinä, että he eivät saa ottaa vastaan minkäänlaisia ohjeita parlamentilta, hallitukselta tai muilta tahoilta<sup>385</sup>. Koska komissaarit ovat ilman mitään jäsenvaltioidensa agendaa, voidaan niiden katsoa toimivan Euroopan yhteisen edun hyväksi. Komissaarien parlamentaarista vastuuta ei voida johtaa täten sen jäsenvaltion kautta.<sup>386</sup> Parlamentti nimeää komissaarit, jotka ovat vastuussa toimistaan Euroopan parlamentille, jolla on valtuudet erottaa Euroopan komissio 2/3 enemmistöllä<sup>387</sup>. Komission parlamentaarinen vastuu Euroopan parlamentille ei ole samanlaista, mitä jäsenvaltioissa hallituksilla<sup>388</sup>.

Tulevaisuudessa komission asemaa voi olla hankala pitää ennallaan, sillä demokratiaa pyritään lisäämään komission puheenjohtajan toiminnan parlamentarisoimilla, joka toteutettaisiin pääministerimallilla ja komission puheenjohtajan valinnan kytkemisellä Euroopan parlamentin

---

<sup>383</sup> Hyvärinen 2013, s. 299.

<sup>384</sup> Korkman 2012, s. 176.

<sup>385</sup> Hyvärinen 2013, s. 290.

<sup>386</sup> Korkman 2012, s. 176.

<sup>387</sup> Korkman 2012, s. 176.

<sup>388</sup> Hyvärinen 2013, s. 297.

vaalien tulokseen. *Hyvärinen* näkemyksen mukaan komission asemaa ei tulisi tällä tavoin vaarantaa, vaan sen itsenäinen asema tulisi säilyttää suhteessa muihin jäsenvaltioihin ja toimielimiin.<sup>389</sup>

Euroopan parlamentti valitsee jäsenensä suorien vaalien avulla, joten Euroopan parlamentti on se elin, joka edustaa kokoonpanollaan Euroopan unionin kansalaisten tahtoa. Talous- ja rahaliiton suhteen ongelma tulee siinä, että Euroopan parlamentti rooli on hyvin vähäinen. Kuten monenvälisen valvonnan ja liiallisen alijäämän menettelyissä, sillä on ollut oikeus lähinnä vain tietojen saantiin.<sup>390</sup> *Rosas* ja *Armati* ovat katsoneet lisäksi, että parlamentti itsessään kärsii demokratian legitimitetistä<sup>391</sup>. Suurin ongelma parlamentin ja finanssipoliittisen sääntelyn osalta on ollut parlamentin edustamattomuus niissä ryhmissä, joissa talous- ja rahaliiton asioita käsitellään<sup>392</sup>. Euroopan parlamentilla ja kansallisilla parlamenteilla on *Tuorin* mielestä vain sivustakatsojan asema Euroopan uudessa taloudellisessa hallintajärjestelmässä. Eikä tätä ole liioin muuttaneet Sixpack- ja twopack -lainsäädännöt, jotka ovat vastanneet puuttuvaan demokratiaan taloudellisen vuoropuhelun avulla. *Tuorin* mielestä nämä vaatimattomat yritykset vetää Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit mukaan taloudelliseen hallintaan sekä pyrkimykset eurooppalaisen päätöksenteon avoimuuden lisäämiseen eivät tule muuttamaan yleiskuvaa.<sup>393</sup>

Perussopimuksissa ei ole paljoakaan viitteitä Euroopan parlamenttiin<sup>394</sup>. *Antolan* mukaan Euroopan parlamentin myötävaikutusta on tarvittu ainoastaan, kun on tehty päätöksiä mitkä jäsenvaltiot täyttävät EMU:n kolmannen vaiheen siirtymisehdot (SEUT 121.4 art) poikkeusmaiden liittymisestä (SEUT 122.2 art.), lisäksi se antaa mielipiteensä liiallisten alijäämien menettelyyn liittyvästä lainsäädännöstä.<sup>395</sup> Euroopan parlamentin rooli talous- ja rahaliitossa liiallisen alijäämäsääntelyn ja monenvälisen valvonnan osalta rajoittuu lainsäädännöllisesti siten, että se yhdessä neuvoston kanssa lainsäätämisyjärjestystä noudattaen hyväksyy monenvälistä valvontamenettelyä koskevat yksityiskohtaiset säännöt (SEUT:n 121 artikla 6 kohta). Euroopan parlamenttia kuultiin euroon siirtymisestä vuonna 1999 ja sen jälkeen EU:hun kelpuutettavien maiden valinnassa. Lisäksi Euroopan parlamenttia kuullaan hyväksyttäessä lainsäädäntöä, jolla pannaan täytäntöön vakaus- ja

---

<sup>389</sup> Hyvärinen 2013, s. 299–300.

<sup>390</sup> Tuori 2013, s. 13.

<sup>391</sup> Rosas & Armati 2012, s. 126.

<sup>392</sup> Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 409.

<sup>393</sup> Tuori 2013, s. 13.

<sup>394</sup> Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 394.

<sup>395</sup> Antola 2003, s. 50–51.

kasvusopimuksen mukainen liiallisia alijäämiä koskeva menettely.<sup>396</sup> On huomiotava, että parlamentti ei ole ollut edustettuina kaikissa niissä ryhmissä missä talous- ja rahaliiton asioita on käsitelty tai käsitellään<sup>397</sup>. Tulee myös muistaa, että Ecofin-neuvosto ei ole poliittisessa vastuussa Euroopan parlamentille<sup>398</sup>. Muutetun vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osioon ja korjaavaan osioon sisältyy uusi väline, taloudellinen vuoropuhelu, joka pyrkii antamaan parlamentille näkyvän aseman uusissa finanssipolitiikan puitteissa<sup>399</sup>.

Euroopan parlamentin heikko muodollinen asema ylikansallisessa taloudellisessa hallinnassa ei ole *Tuorin* mukaan kuitenkaan este EU:n demokratiavajeen täyttämiseksi. Suurin ongelma on se, että vaikka Euroopan parlamentin toimivaltaa on lisätty, niin se kärsii itse demokratiavajeesta, sillä Euroopan kansalaisia ei kiinnosta äänestää parlamenttivaaleissa.<sup>400</sup> On muistettava, että parlamentti on tärkeämpi suurille kuin pienille jäsenvaltioille. Sen sijaan pienille jäsenvaltioille komissaarit ovat hyvin tärkeitä.<sup>401</sup>

Euroopan tiivimmän yhdentymisen takaamiseksi olisi saatava tehokas institutionaalinen valvonta, jotta demokraattinen legitimitetti voitaisiin taata ja vastuunalaisuus, avoimuus ja kansalaisten hyväksyntä saataisiin varmistettua. Tämän olisi mahdollistettava parlamentaarisella osallistumisella, niin jäsenvaltioiden kuin unionin tasolla.<sup>402</sup>

Parlamentti ”katsoo, että unionin toimielimet sekä jäsenvaltioiden ja erityisesti euroalueen jäsenvaltioiden valtionpäämiehet ja pääministerit ovat avainasemassa, kun pyritään uskottavalla tavalla palauttamaan kipeästi kaivattu luottamus siten, että varmistetaan komission suunnitelmassa ehdotettujen toimintapoliittisten päätösten suurempi avoimuus ja demokraattinen legitimitetti sekä parlamentaarinen osallistuminen päätöksentekoon.”<sup>403</sup>

Liittovaltiolliset rakenteet, jotka ovat vähitellen hahmottumassa eurooppalaisen taloudellisen hallinnan asteittaisesta tiukentamisesta, perustuvat lähinnä hallitusten väliseen yhteistyöhön, jota

---

<sup>396</sup> Euroopan parlamentti/Tietoa parlamentista. Talous- ja rahaliiton toimielimet.

<[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_4.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fi/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.1.2.html)>.

<sup>397</sup> Leino-Sandberg & Salminen 2013, s. 409.

<sup>398</sup> Korkman 2012, s. 177.

<sup>399</sup> Finanssipolitiikan uudet puitteet. <[http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU\\_4.2.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fi/FTU_4.2.1.pdf)>.

<sup>400</sup> Tuori 2013, s. 14.

<sup>401</sup> Hyvärinen 2013, s. 297.

<sup>402</sup> Euroopan parlamentti päätöslauselmaesitys. 10.6.2014. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2013-0272+0+DOC+XML+V0//FI>>.

<sup>403</sup> Euroopan parlamentti päätöslauselmaesitys. 10.6.2014. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2013-0272+0+DOC+XML+V0//FI>>.

tukevat asiantuntijuuteen nojautuvat elimet kuten komissio ja EKP. EU:n toimielinten valtasuhteiden kannalta *Tuori* näkeekin voittajina ensinnäkin hallitusten väliselle yhteistyölle rakentuvat elimet, alkaen Eurooppa-neuvostosta ja sen typistetystä, euroalueen versiosta, ja päätyen sellaisiin epävirallisiin vallankäyttäjien, kuin Saksan liittokanslerin ja Ranskan presidentin, säännönmukaisiin Merkozy-tapaamisiin, jotka aikanaan ohjasivat euroalueen ja koko EU:nkin kehitystä. Toiseksi voittajiin kuuluvat toimielimet, jotka perussopimuksissa määrittellään epäpoliittisiksi asiantuntijaelimiksi: ennen kaikkea Euroopan keskuspankki, mutta myös komissio, erityisesti talous- ja raha-asioiden komissaari.<sup>404</sup>

### 7.3 Kansallisten parlamenttien asema ja niiden välinen yhteistyö

Euroopan unioni haluaa lisätä kansallisten parlamenttien osallisuutta Euroopan unionin toiminnassa ja parantaa niiden ilmaisumahdollisuutta Euroopan unionin säädöksiin ja muihin heille tärkeisiin asioihin<sup>405</sup>. Tätä on pyritty parantamaan tietojen annolla kansallisille parlamenteille. Tiedonannosta kansallisille parlamenteille vastaa komissio, joka toimittaa jäsenvaltioille komission tausta-asiakirjat (vihreät ja valkoiset kirjat sekä tiedonannot), vuotuiset lainsäädäntöohjelmat ja muut lainsäätämistä tai poliittista strategiaa koskevat asiakirjat. Euroopan parlamentille ja neuvostolle osoitetut esitykset lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi toimitetaan myös samanaikaisesti kansallisille parlamenteille.<sup>406</sup>

Lainsäädäntöesitys voidaan ottaa neuvoston esityslistaehdotukseen säädöksen hyväksymistä tai jonkin lainsäädäntömenettelyn yhteydessä tapahtuvaa yhteisen kannan vahvistamista varten pääsääntöisesti vasta, kun esitys on toimitettu kansallisille parlamenteille. Neuvoston istuntojen esityslistat ja käsittelyn tulokset, mukaan lukien niiden neuvoston istuntojen pöytäkirjat, joissa on käsitelty esityksiä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviksi säädöksiksi, toimitetaan suoraan jäsenvaltioiden hallituksille.<sup>407</sup>

Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit päättävät yhdessä parlamenttien välisen tehokkaan ja säännöllisen yhteistyön järjestämisestä ja edistämisestä unionissa. Parlamenttien välinen

---

<sup>404</sup> Tuori 2013, s. 13–14.

<sup>405</sup> Pöytäkirja (N:o 1). Kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa; EUVL C 326, 26.10.2012.

<sup>406</sup> Pöytäkirja (N:o 1). Kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa; EUVL C 326, 26.10.2012, 2 artikla.

<sup>407</sup> Pöytäkirja (N:o 1). Kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa; EUVL C 326, 26.10.2012, 4-5 artiklat.



yhteistyö toteutetaan parlamentaaristen elinten konferenssin avulla. Toimielin toimii foorumina, joka saattaa jäsenvaltioiden näkemykset Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission tietoon. Sen näkemykset eivät sido kansallisia parlamentteja eivätkä määrää ennalta niiden kantaa. Sen avulla edistetään muun muassa kansallisten parlamenttien ja Euroopan parlamentin välistä tietojen ja parhaiden toimintatapojen vaihtoa, myös niiden erityisvaliokuntien välillä.<sup>408</sup>

---

<sup>408</sup> Pöytäkirja (N:o 1). Kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa; EUVL C 326, 26.10.2012, 10 artikla.

## 8 Loppupäätelmät

Kuten jo tutkimuksen alussa on käynyt ilmi, poliittis-filosofisesti tarkasteltuna kansansuvereniteettiperiaatteessa kyse on siitä, että julkisen vallankäytön tulee olla johdettavissa kansalaistahdosta. Teknis-operatiivisesti kansansuvereniteettia tarkasteltaessa kyse on suvereniteettisäännöksestä, parlamentarismista sekä valtiovallan tehtävien jaosta. Kansansuvereniteettiperiaatteen mukaisesti Suomessa kansalle kuuluvaa valtiovaltaa toteutetaan edustuksellisesti valtiopäivillä, eduskunnan kautta. Tätä kansansuvereniteettiperiaatteen<sup>409</sup> normatiivista tehoa on vahvistettu PL 94.3 §:llä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.<sup>410</sup>

Finanssivaltaan, johon kuuluu budjettivalta eli päätösvalta valtionvarainkäytöstä ja tämän varainkäytön rahoittamisesta sekä finanssivalvontavalta eli valta valvoa myönnettyjen varojen käyttöä<sup>411</sup> on perustuslain nojalla taattu eduskunnalle. Valtion täysivaltaisuus oman taloutensa päätöksentekoon johdetaan täten valtiosäännön kautta. Koska valtion suvereniteettiin kuuluu valta oman valtiosäännön päättämisestä ja koska valtiosäännössä olevat oikeusnormit sääntelevät finanssivaltaa koskevia toiminta- ja päätöksentekojärjestelmiä, katsotaan suvereniteetin käsitteen alaan kuuluvaksi myös valtion täysivaltaisuus oman taloudensa hallintaan. Finanssisuvereniteetissa on kyse siitä, kuinka vapaasti valtio voi itse päättää omasta taloudestaan sekä mitä rajoituksia ja vaikutuksia tähän toimivaltaan kohdistuu.<sup>412</sup> Valtio on täysivaltainen oman taloutensa hallintaan ja tämä hallinta on taattu eduskunnalle jonka päätävävalta johdetaan kansalta, joten kansalaisilla on merkittävä oikeus ja poliittinen valta budjettia tehtäessä. PL 94.3 §:n mukaisesti kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita, joten kansallista budjettivaltaa rajoittavien EU-oikeudellisten finanssipoliittisten oikeussäännösten tulisi olla johdettavissa kansalaistahdosta.

Kansansuvereenisuusperiaate muuntuu välillisen eli edustuksellisen demokratian periaatteeksi. Tätä tukee parlamentaarisen valvonnan avulla toteutettu demokraattisen legitimaatioketjun hyväksyntä. Hallituksen parlamentaarinen vastuunalaisuus eduskunnalle toimii ensisijaisena kanava, jonka

---

<sup>409</sup> Tieteen termipankki 17.2.2014: Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate.

<<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate>>.

<sup>410</sup> Tieteen termipankki 29.4.2014: Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate/ilmiön kuvaus.

<[http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate/ilmiön\\_kuvaus](http://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:kansansuvereniteettiperiaate/ilmiön_kuvaus)>.

<sup>411</sup> Wacker 2009, s. 37.

<sup>412</sup> Wacker 2009, s. 66–68.

kautta eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä kanavoituu unionille siirretyn lainsäädäntövallan käyttöön talous- ja rahaliiton finanssipolitiikassa<sup>413</sup>. Täten edustuksellisen demokratiaperiaatteen näkökulmasta katsottuna demokraattisimmaksi Euroopan unionin toimielimeksi tulisi katsoa se toimielin, jonka kautta eduskunnalla katsotaan olevan eniten vaikutusvalta.

Eduskunnalla on eniten vaikutusvalta niiden Euroopan unionin toimielinten kautta, joiden kokoonpano koostuu jäsenvaltioiden hallitusten edustajista. Tällaisiksi toimielimiksi katsotaan Euroopan unionin neuvosto ja Ecofin-neuvosto, sillä niiden kokoonpano koostuu hallituksemme edustajista.

Itsenäisistä komissaareista koostuvan komission kautta on mahdotonta pyrkiä toteuttamaan edustuksellista demokratiaa. Euroopan parlamenttia, joka koostuu vaaleilla valituista Euroopan unionin kansalaisista, on aika ajoin ehdotettu demokratiavajeen ratkaisevaksi toimielimeksi. Parlamentaarikot eivät ole kuitenkaan eduskuntalaitoksellemme vastuussa vaan heitä äänestäneille Euroopan unionin kansalaisille, joten jäsenvaltiomme kansalaisten tahto valtiomme finanssivaltaan ei tule tämän toimielimen kautta näkyviin.

Talous- ja rahaliiton liiallista alijäämää ja liian suurta julkista velkaa koskevia finanssipoliittisia budjettisäännöksiä toimielinten toimivallanjaon näkökulmasta tarkasteltaessa on kiistatta todettavissa, että eniten valtaa on Ecofin-neuvostolla. Ecofin-neuvostolla on näkyvä toimeenpanovalta ja päätäntävalta liiallisia alijäämiä ja liian suurta julkista velkaa koskevia toimia tehdessä ja sanktioita määrättäessä. Toimielimen demokraattisuutta mietittäessä neuvoston päätösvalta voidaan johtaa jäsenvaltioiden hallitusten päätösvalan kautta eduskunnalle, josta se saa oikeutuksensa kansalta. Jäsenvaltion hallitusten parlamentaarinen vastuu kattaa täten myös Ecofin-neuvostossa tehtyjä päätöksiä, sillä eduskunta voi osoittaa tyytymättömyytensä hallituksen päätöksentekoon.

Erityisesti sanktioiden määräysvaltaa tarkasteltaessa on huomioitava, että neuvosto ei ole puolueeton toimielin. Neuvoston päätöksenteon takana toimiva jäsenvaltioiden politiikka tekee sen tuomitsemisvallasta jääviä ja heikentää tältä osalta demokratiaa. Neuvoston kykenemättömyyden ja sopimattomuuden tällaiseksi ”tuomitsevaksi” toimielimeksi osoitti hyvin tapaus C-27/04, Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Euroopan yhteisöjen neuvosto.

---

<sup>413</sup> Scheinin 1997, s. 368.

Komissiolle annettu toimivalta valvonnan osalta tuntuu ajoittain merkityksettömältä, sillä sen valta ei yksinään ole riittävä, mikäli se havaitsee sopimuksen rikkomistilanteita. Komission toimivalta alijäämiä ja liiallista julkista velkaa koskevassa sääntelyssä on jäänytkin hyvin aloitteelliseksi ja heikoksi, sillä se tarvitsee tuekseen neuvoston päätöksenteon. Sanktioita määrättäessä demokratiaa saataisiin selkeästi lisättyä, mikäli komissiolle annettaisiin tältä osin itsenäistä valtaa ja neuvoston merkitystä tällä saralla heikennettäisiin. Muilta osin komission toimivalta jää hyvinkin aloitteelliseksi.

Liiallisia alijäämiä ja liian suurta julkista velkaa koskevia finanssipoliittisia budjettisäännöksiä tarkasteltaessa Euroopan parlamentin rooli jää hyvin heikoksi, huolimatta siitä, että sen vaikutusvaltaa on pyritty lisäämään talous- ja rahaliitossa erilaisen valvonnan ja keskustelun avulla. Tämä johtuu suurelta osalta siitä, että parlamentilla ei ole käytännössä mitään toimivaltuuksia liiallisia alijäämiä ja liiallista julkista velkaa koskevissa säännöksissä.

Euroopan unionin oikeus on kansallisesta jäsenmaan oikeudesta erillinen, mutta samalla rinnakkainen oikeusjärjestys, jolle on annettu etusija unionin kansalliseen oikeuteen nähden<sup>414</sup>. Liittyessään talous- ja rahaliittoon ja Euroopan unioniin 1995 Suomi hyväksyi tämän EU-oikeuden osaksi oikeusjärjestelmäänsä<sup>415</sup>. Tämän liittymissopimuksen on katsottu olleen merkittävä oikeuskulttuurillinen muutos Suomen finanssisuvereniteetin näkökulmasta.

Tutkimuksessa läpikäytyjen SEUT 126 artiklan perusteella annettujen liiallisia alijäämiä ja liian suurta julkista velkaa koskevan sääntelyn ja SEUT 121 artiklan nojalla annetun liiallisen alijäämän ennaltaehkäisyä tavoittelevan talouspolitiikan yhteensovittamisen ja monenvälistä valvontaa koskevia oikeussäännöksiä tutkiessa on kiistatta havaittavissa finanssikriisin jälkeinen EU-oikeudellisten finanssipoliittisten oikeussäännösten selkeä lisääntyminen. Vakaus- ja kasvusopimuksen jatkuva päivittäminen, sixpack -asetuspaketin tiukentavat ja tarkentavat finanssipoliittisten oikeussäännösten mukaan tulo sekä twopack -asetuspaketti ovat olleet tiukentamassa ja lisäämässä jäsenvaltioita koskevaa finanssipoliittista oikeussääntelyä jäsenvaltion budjettisuvereniteetin näkökulmasta. Erittäin tärkeä finanssipoliittisen budjettisuvereniteetin kaventaja oli sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja

---

<sup>414</sup> Europa-sivusto; 12 oppituntia Euroopasta; 4 Miten Euroopan unioni toimii?

<sup>415</sup> Euroopan unioni. Euroopan unionin historia. <[http://europa.eu/about-eu/eu-history/index\\_fi.htm](http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_fi.htm)>.

hallinnasta. Tällä sopimuksella vakaus- ja kasvusopimuksen oikeussäännökset otettiin jäsenvaltioiden perustuslakeihin.

*Wacker* on todennut Suomen jäsenyyden Euroopan unionissa ja sen talous- ja rahaliitossa olleen itsenäisyyden ajan merkittävin parlamentaarisen finanssivallan rajoittaja<sup>416</sup>. Hän on katsonut myös, että velvollisuus välttää liiallisia julkisen talouden alijäämiä on ”eräs huomattavimmista finanssivallanrajoituksista, joita koko unionijäsenyydestä Suomelle seuraa.”<sup>417</sup> Tutkimuksen perusteella on helppo olla kiistatta samaa mieltä myös *Tuorin* näkemyksen kanssa siitä, että talouskriisin myötä EMU:n kautta velvoittavilla finanssioikeudellisilla säännöksillä on tiukennettu budjettisäännöksiä ja lisätty jäsenvaltioita koskevaa budjettivalvontaa, jotta jäsenvaltioiden taloudellinen tilanne voitaisiin saattaa kuntoon. Tämä finanssipoliittisten oikeussäännösten lisääntyminen on vaikuttanut finanssipoliittisen suvereniteetin kaventumiseen.<sup>418</sup>

Perustuslakivaliokunnan kannanotot budjettisuvereniteetin kaventamiseen perussopimuksen mukaisen toimintavaltuuden mukaisuuteen ei ole poistanut perustuslakivaliokunnankaan mielestä sitä tosiseikkaa, että sääntelyllä on kavennettu olemassaolevaa valtiomme budjettisuvereniteettiä. Finanssipoliittisten oikeussäännösten perusteella jäsenvaltioiden budjettisuvereniteetti on kaventunut EMU:n oikeussäännösten myötä. Perustuslakivaliokunta on katsonut kuitenkin, että näillä oikeussäännöksillä ei ole kuitenkaan lisätty jäsenvaltioon nähden mitään sellaista velvoitetta, mihin jäsenvaltiot eivät olisi perussopimuksella jo suvereenia valtaansa antaneet. Koska uudet budjettisuvereniteettiä rajoittavat säännökset eivät lavenna perussopimusten sopimusalaa, on se katsonut uudet säännökset perussopimusten mukaisiksi. Täten uusia finanssipoliittisiarajoituksia ei ole pidetty valtiosääntöoikeudellisen näkökulman kannalta merkittävänä.

Tutkimuksessa on selvinnyt, että finanssipoliittisen suvereniteetin kaventuminen on myönnetty niin oikeustieteilijöiden kuin myös perustuslakivaliokunnan tahoilta. Tämän finanssikriisin myötä lisääntynyt oikeussääntely saa valtiosääntöisen oikeutuksensa perustamissopimuksen nojalla.

Finanssipoliittisen suvereniteetin kaventuminen on puolestaan vaikuttanut demokratian

---

<sup>416</sup> Wacker 2009, s. 253.

<sup>417</sup> Wacker 2009, s. 253.

<sup>418</sup> Tuori 2013, s. 12.

toteutumiseen niin jäsenvaltioissa kuin EU:ssa<sup>419</sup>. Kansallisella tasolla läpinäkymättömät, talouden pakottamat ja jäsenvaltioiden kesken epätasa-arvoiset unionin päätökset ovat vähitelleet syöneet jäsenvaltioiden kansalaisten keskuudessa talous- ja rahaliiton normien legitiimisyyttä. Jäsenvaltioiden kansalaiset eivät koe, että he olisivat vaikuttamassa talous- ja rahaliiton päätöksentekoon.

Tutkiessani jäsenvaltioita sitovia finanssipoliittisia oikeussäännöksiä liiallisen alijäämän sääntelyn, sen jälkikäteisen valvonnan ja sanktioinnin sekä alijäämien ennaltaehkäisyn osalta olen tullut siihen tulokseen, että talouskriisin myötä annetut uudet oikeussäännökset ovat edelleen tiukentaneet jäsenvaltiotamme koskevaa oikeussääntelyä ja kaventaneet tätä kautta finanssisuvereniteettiamme. Finanssisuverenteettimme kaventuminen on heijastunut kansalaistemme mahdollisuuteen vaikuttaa heitä koskevaan finanssipoliittiseen budjettisääntelyyn. Tästä johtuen voin tulkita, että uudet finanssipoliittiset budjettisääntelyt ovat heikentäneet edelleenkin demokratian toteutumista.

Oikeuden rationa toimivan demokratian tarkoitus on hidastaa oikeuden nopeaa muutostahtia ja toimia samalla kansalaisten näkökulmasta legitimoivana tekijänä. Tämä toimii hyvin kansallisella tasolla, mutta unionin tasolta kansalliselle tasolle vietyä tämän ration (demokratian) toimiminen on monimutkaisempaa. Monimutkaisemmaksi demokratian toimimisen Euroopan unionissa tekee jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin erilaiset oikeuskulttuurit. Vaikka ”istutetut” finanssipoliittiset oikeussäännökset toimisivatkin hyvin kansallisen oikeusjärjestyksen pintatasolla, niin ongelma syntyy kansallisen oikeuskulttuurin erilaisuudesta suhteessa unionin oikeuskulttuuriin. Kansallinen oikeuskulttuuri ei nimittäin kykene sen kansalaisten näkökulmasta legitimoimaan demokraattisesti näitä EU-oikeudesta tulevia oikeussäännöksiä eli ”oikeudellisia siirrännäisiä”. Lisäksi ajallinen ulottuvuus, mikä ration ja voluntaksen välillä on, hankaloittaa demokraattisen legitimitetin saavuttamista. Euroopan unionin oikeudelta puuttuu demokratian takaama pidäke eli ratio, joka kykenisi kansallisella tasolla rauhoittamaan finanssipoliittisten oikeussäännösten muodostumista demokraattisesti hyväksyttäväksi.

Suomen finanssisuvereniteetin ja kansallisen parlamentaarisen finanssivallan turvaaminen ja vahvistaminen tulevaisuudessa edellyttää Suomen vaikutusmahdollisuuksien käyttämistä ja niiden parantamista unionin taloudellisessa päätöksenteossa. Lisäksi eduskunnan tietojensaantiin liittyen unionitason taloutta koskevaan päätöksentekoon on turvattava jatkossakin. Tämä edellyttää Suomen

---

<sup>419</sup> Tuori 2013, s. 12.

unionitason ministerineuvoston ja Eurooppa-neuvoston edustajien aktiivista yhteistoimintaa eduskunnan kanssa.<sup>420</sup> Kansallisen finanssipoliittisen suvereenisuuden kaventumiseen ja siitä seuraavaan demokraattisen legitimitetin menetykseen voidaan vastata kahdella tavalla: joko määrittelemällä uudelleen finanssipolitiikan luonne ja legitimitetin tarve tai korjaamalla ylikansallisen tason demokratiavaje<sup>421</sup>.

Demokratiavajeen korjaaminen on kuitenkin hankalaa, sillä Euroopan unioni on jatkuvaa tasapainottelua pienten ja suurten maiden, ylikansallisen ja hallitustenvälisyyden sekä demokratian ja teknokraattisuuden välillä<sup>422</sup>.

---

<sup>420</sup> Wacker 2009, s. 254.

<sup>421</sup> Tuori 2013, s. 13.

<sup>422</sup> Hyvärinen 2013, s. 300.